UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

ÉVOLUTION

DE

L'IDÉE DE SOCIÉTÉ DES NATIONS

THÈSE

Présentée et soutenue publiquement le 23 juin 1923, à 13 h. 30

POUR OBTENIR LE GRADE DE

DOCTEUR EN DROIT

PAR

M. MATHIEU (MARIE-HENRY-JEAN)

NÉ LE 11 FÉVRIER 1891, A CHERBOURG (MANCHE)

Président de l'Acte : M. CHRÉTIEN, Professeur.

Suffragants : M. LALOUEL, Agrégé.
M. GIGNOUX, Chargé de Cours.

NANCY
IMPRIMERIE LORRAINE, RIGOT & Cie

1923

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

ÉVOLUTION

DE

L'IDÉE DE SOCIÉTÉ DES NATIONS

THÈSE

Présentée et soutenue publiquement le 23 juin 1923, à 13 h. 30

POUR OBTENIR LE GRADE DE

DOCTEUR EN DROIT

PAR

M. MATHIEU (MARIE-HENRY-JEAN)

NÉ LE 11 FÉVRIER 1891, A CHERBOURG (MANCHE)

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Président de l'Acte : M. CHRÉTIEN, Professeur.

Suffragants : M. LALOUEL, Agrégé.
M. GIGNOUX, Chargé de Cours.

NANCY
IMPRIMERIE LORRAINE, RIGOT & Cie

1923

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. Gény (✻, O I).

Doyen et professeur honoraire : M. Binet (✻, O I).

Professeurs honoraires : MM. May (✻, O I) et Garnier (O I).

MM. Chrétien (O I), professeur de Droit international public et privé.

Gény (✻, O I), professeur de Droit civil.

Michon (O I), professeur de Droit romain.

Brocard (O I), professeur d'Economie politique.

Morel (O A), professeur de Droit civil, chargé de cours à la Faculté de Droit de Paris.

Renard (O I), professeur de Droit public.

Henry, professeur de Droit criminel.

Lavergne (O A), professeur d'Economie politique et d'Histoire des Doctrines économiques, chargé de cours à la Faculté de Droit de Lille.

Krœll (O A), professeur d'Histoire du Droit.

Oudinot (✻, O A, ✠), agrégé, détaché au Ministère des Régions libérées.

Lalouel, agrégé, chargé des cours de Droit administratif, de Droit public et constitutionnel comparé et de Législation financière.

Lescot (✠), agrégé, chargé des cours de Droit commercial et de Voies d'exécution.

Simonnet (O I), docteur en droit, chargé des cours de Droit civil (3e année) et de Droit civil (capacité).

Gignoux (✻, ✠), docteur en droit, chargé des cours d'Economie politique (licence et doctorat).

Voirin (✠), docteur en droit, chargé d'un cours de Droit civil (2e année).

Melin (O I), docteur en droit, chargé du cours de Science sociale.

Bertrand (O I), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières des candidats.

INTRODUCTION

La France commence seulement de se ressaisir de l'effroyable cataclysme où la force des événements et la criminelle ambition de quelques hommes l'ont jetée. Ses enfants sont tombés par centaines de mille ; ses biens, par milliards, sont à jamais dissipés en fumée ou engloutis au fond des océans. Les sanglots des mères et des épouses la secoueront longtemps encore, et les croix innombrables, qui parsèment ses plaines fertiles, resteront les témoins muets de l'horreur de ce début de siècle. Et les vents de l'Est apporteront, eux aussi, les échos étouffés de ceux qui tombèrent dans les plaines de Russie, dans les vallées alpestres, en Macédoine, aux Dardanelles et, tout là-bas, aux barrières d'Asie ; partout, enfin, où le canon tonna.

Cet immense holocauste ne servira-t-il de rien ? Les peuples ne tireront-ils pas de cet enseignement la leçon magistrale qu'il comporte ? S'ils ne subtilisent pas l'Histoire pour en dégager une pensée supérieure s'élevant au-dessus des frontières des nations, la guerre mondiale n'aura servi de rien et n'aura été qu'une répétition et un avant-goût des luttes futures.

Si les nations, en un mot, sans aliéner pour autant rien d'elles-mêmes et de leurs tendances propres, n'entrent pas résolument dans la voie de l'union, on peut

redire, avec Proudhon, que « l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans », et connaîtra les combats titanesques que Wells a décrits en son imagination fantaisiste.

Ce qui semblait utopie il y a dix ans devrait paraître à tous, aujourd'hui, une réalité nécessaire, car l'épreuve aurait dû mûrir les cerveaux. Cinq années de souffrance indicible ne devraient-elles pas être autant que des siècles pour le génie de l'humanité? Les tendances confuses auraient dû se cristalliser d'un coup sous le réactif des événements.

L'on aurait dû comprendre, enfin, que l'Internationalisme, au sens propre du mot, n'excluait pas le Nationalisme ou, plus exactement, le Patriotisme, mais bien, au contraire, le présupposait et le renforçait en quelque sorte. L'on aurait dû comprendre qu'au-dessus des États, il y avait une humanité agissante et pensante, qui, elle, voulait vivre et surnager au-dessus des bouillonnements des nations et des appétits des gouvernants.

L'on aurait pu espérer que la réalisation de la Société des Nations était le moyen terme qui pouvait être adopté et de nature à éclairer l'avenir d'une lueur de paix. Hélas! il faut compter avec les égoïsmes, voir les réalités d'un œil sceptique, constater les efforts, mais aussi leur stérilité. A quoi sert de s'agiter dans le domaine des idées? Il faut se défier des songe-creux, des mirages faciles, des illusions tentantes.

La Société des Nations existe bien, mais il est à craindre que ce ne soit que sur le papier. Aussi bien n'a-t-elle point été bâtie trop hâtivement! Il eût été nécessaire que les fondations, appelées à supporter le

poids d'un tel monument, fussent soigneusement établies et étudiées, que les matériaux utilisés fussent connus, que leur coefficient de résistance fût calculé. Il est donc à craindre que cet édifice fragile ne s'écroule. Mais, du moins, de cette ébauche, il restera l'épure qui, corrigée et revue, permettra de réaliser la construction elle-même. D'ailleurs, il ne s'agit pas d'une création issue spontanément d'un cerveau. L'idée n'est pas nouvelle ; elle s'est formée peu à peu au cours de l'Histoire, et sa genèse est liée intimement à la marche et au progrès du droit international lui-même.

Ce que nous voulons faire ici, c'est étudier, classer et étiqueter les diverses tendances qui, historiquement, ont abouti au développement de l'idée de Société des Nations et à son éclosion sous la forme actuelle.

L'édification des pyramides et des cathédrales ne fut pas l'œuvre d'un homme, mais la somme des travaux d'une foule d'artisans. Il en va ainsi dans le domaine de la pensée humaine. Ce n'est que lentement, au cours des siècles, que les relations internationales, de chaotiques qu'elles étaient, peu à peu se sont épurées sous l'influence des doctrines juridiques, philosophiques et religieuses. Ce n'est que lentement, au cours de l'Histoire, que l'on s'aperçut des liens existant entre les différentes sociétés humaines. Le droit des gens, le *jus gentium,* est passé par des phases successives. Il nous faut remonter à l'Antiquité pour en dégager les éléments, et, au cours de l'Histoire, nous verrons la trame se tisser sans cesse plus serrée, l'idée de Société des Nations étant étroitement liée à la formation même du droit international.

Dans une première partie, nous assisterons à l'évolution de cette idée depuis l'Antiquité jusqu'à la guerre actuelle. Dans une deuxième, qui partira de ce bouleversement mondial, sans précédent dans l'Histoire, nous assisterons à la réalisation même de la Société des Nations.

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉVOLUTION DE L'IDÉE DE SOCIÉTÉ DES NATIONS

(DE L'ANTIQUITÉ JUSQU'EN 1914)

CHAPITRE PREMIER

Relations juridiques des Etats dans l'Antiquité

Il peut sembler paradoxal de vouloir rechercher dans l'Histoire ancienne des éléments intéressant l'idée de Société des Etats.

L'Antiquité fut, en effet, une longue succession de guerres de conquêtes. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'aux degrés successifs de l'histoire de l'humanité, l'on se trouvait toujours en présence d'un peuple arrivé à un haut degré de culture, à une civilisation intense pour l'époque, et, qu'en face de ce peuple, tout autour de lui, et lui étant en quelque sorte opposé, on ne trouve que néant. Il y eut Babylone, Sidon, Athènes, Rome, et il y eut les Barbares.

Ce que l'on peut attribuer à l'Antiquité, c'est d'avoir opéré le rapprochement matériel des différentes nations (1).

Un exemple qui illustre ce raisonnement est l'état d'isolement stationnaire dans lequel sont restés le Japon et la Chine jusqu'à nos jours (2), parce que ces peuples n'ont que peu participé à des guerres extérieures. Et l'on comprend très bien, avec le recul de l'Histoire, que l'idée d'une Société des Etats, ou même d'un embryon de celle-ci, englobant tout ou partie de l'univers civilisé, ne pouvait éclore que tardivement, et c'est seulement à notre époque, où la vieille civilisation européenne a débordé largement sur tous les continents, que l'on pouvait songer à fonder réellement quelque chose qui sortît du domaine du rêve.

Toutes les tentatives antérieures, pour louables et utiles qu'elles furent, parce que développant l'idée, étaient forcément partielles et vouée de ce chef à mourir dans le germe ou à s'évanouir dans l'indifférence ambiante.

Pourtant, comme le dit M. Kamarowsky (3), même aux époques les plus reculées, alors que les relations étaient extrêmement rares et accidentelles, lors-

---

(1) M. Pasquale Fiore. Nouveau Droit international public, 1885. Sans les diverses entreprises belliqueuses des Etats théocratiques, ceux-ci, concentrés dans les limites de leurs territoires, se fussent pétrifiés, et leur civilisation serait demeurée stérile pour le genre humain ; ainsi les conquêtes servirent à établir forcément des rapprochements entre les divers peuples.

(2) Ch. Antoine. Note du traducteur dans la traduction de l'italien du Nouveau Droit international public, de Fiore, Paris, 1885.

(3) Kamarowsky. Le Tribunal International, traduit du russe, par de Westhmann, Paris, 1887.

qu'elles ne reposaient sur aucun principe juridique, nous rencontrons des hommes qui désapprouvent les violences et la guerre lors des discussions entre Etats, soupirent après la paix et rêvent l'époque bienheureuse où cette paix sera définitivement consolidée sur la terre.

SECTION I

TENDANCES ORIENTALES

A) L'Inde

En procédant par ordre chronologique, nous trouvons d'abord les Hindous.

On trouve dans les livres sacrés de l'Inde des préceptes moraux, nobles et délicats, et renfermant des sentiments certains d'humanité ; dans un des documents les plus anciens, le Code de Manou, on lit notamment (1) qu'un guerrier, dans une action militaire, ne doit pas employer les armes perfides ; ne doit pas frapper un ennemi qui est à ses pieds, ni celui qui joint les mains pour demander grâce, ni celui qui dit : « Je suis ton prisonnier ». Mais cette loi ne s'occupe, en fait, que des guerres entre Indiens, et non de celles entre Indiens et étrangers. De par la religion de Bouddha, les croyants s'estiment, en effet, supérieurs aux races étrangères,

(1) *Inde.* Loi de Manou. Livre VII, 90.

pour lesquelles, à leurs yeux, il ne peut exister aucune communauté de droit. Aussi, ne faut-il pas s'étonner que Diodore relate les cruautés exercées par les Indiens lors de l'invasion d'Alexandre (1).

Cela tient encore une fois aux croyances religieuses, et nous retrouverons cette conception chez tous les peuples antiques (2). Les Hindous, qui auraient hésité à sacrifier la vie d'un insecte ou d'un serpent, ne montraient aucun ménagement à l'égard des « étrangers », les « chandalas », et ne les auraient même pas tirés d'un précipice, de peur de se souiller par un contact impur.

La doctrine de Bouddha, qui pourtant prêchait la fraternité et l'égalité, et qui a fait des millions d'adeptes, n'a pas empêché ceux-ci de haïr l'étranger, ce qui est contraire à la doctrine, mais ce qui prouve bien que les peuples peuvent embrasser une religion commune sans se départir, pour autant, des idées de race et de caste.

B) L'Egypte

L'Égypte, dont la civilisation est proche parente de celle de l'Asie-Mineure, était constituée en monarchie dès l'an 4000 avant J-C., selon les historiens, et, ce qui caractérise cette civilisation égyptienne, c'est son immense durée (3).

---

(1) Diodore. Livre XVII, ch. 20

(2) Sonnerat. Voyage dans les Indes.

(3) Voir, au sujet de la civilisation égyptienne et de ses relations internationales, Brugsch, Gaeschichte aegyptens unter der Pharanoen, 1877; Revillot, Etude complémentaire de droit egyptien, Paris, 1884 ; Wilkinson, Manners and custums of the ancien Aegyptian, Londres, 1837 ; Birch, History of Egypt, Londres. 1877.

D'où, nécessairement, les Egyptiens, encore que concentrés sur le Nil, et relativement protégés du dehors par des étendues désertiques, furent en lutte à maintes reprises avec des peuplades étrangères. Les coutumes de la guerre n'y furent pas plus inhumaines qu'autre part, et l'on doit reconnaître que les Egyptiens étaient plutôt pacifiques.

Mais rien n'indique qu'ils cherchèrent à se grouper avec des centres extérieurs pour constituer une fédération quelconque. Ils ne furent que les ouvriers, au même titre que les anciens peuples civilisés, qui rendirent possible dans l'avenir la formation d'un réseau plus intime entre les différents peuples.

Pourtant, au cours de la civilisation égyptienne, on relève un document qui est pour le moins un indice.

C'est le traité de paix conclu entre Ramsès II (ou Sésostris) et le prince de Chétas, pacte qui mit fin à la guerre de Syrie, et qui est le vestige le plus ancien de la diplomatie (1). Outre certaines clauses de droit international privé, relatives par exemple à l'extradition des criminels, ce traité stipule entre les deux nations une paix perpétuelle sous l'égide des divinités respectives, paix cimentée par une alliance étroite contre les ennemis des signataires.

Cet élément de paix perpétuelle, bien plus que celui d'alliance, constitue en quelque sorte le noyau dont il est loisible de penser qu'il aurait permis une fédération plus étendue d'Etats, si, à l'époque, les nations civilisées avaient été en plus grand nombre.

(1) Ce traité fut gravé sur des tables d'argent et les hiéroglyphes en furent déchiffrés par Lepsius et Brugsch.

On trouve également, dans l'histoire de la civilisation phénicienne, des éléments susceptibles de retenir notre attention (1). Outre que les villes phéniciennes instaurèrent entre elles et leurs colonies de véritables règles internationales, elles cherchèrent à se garantir contre les ennemis du dehors au moyen de fédérations. Les auteurs parlent de congrès où les villes phéniciennes réglaient leurs affaires communes. Mais la fédération échoua devant la rivalité de Sidon et de Tyr, villes qui eurent tour à tour l'hégémonie et la plus grande prospérité (2).

C) Les Hébreux.

La loi de Moïse fut un grand progrès, en ce sens qu'elle supprima les castes ; mais l'égalité fut limitée dans le sein du peuple d'Israël, et celui-ci ne put jamais fraterniser avec aucun autre peuple, à cause de sa supériorité par essence que lui conférait Moïse, qui le nommait le peuple de Dieu, et aux yeux duquel les autres peuples ne pouvaient exister (3). Aussi, ne faut-il pas s'étonner si toutes les conquêtes des Hébreux ont revêtu un caractère de cruauté, parfois considérable. Ils ne le cèdent en rien aux Phéniciens, aux Carthaginois et tous autres peuples nomades (4).

---

(1) Voir Movers, Das phonizische Alterthum, 1840, et Laurent, Etude sur l'histoire de l'humanité, vol. 1, p. 469 et suivantes.

(2) Holtzendorf et Rivier. 1 *op. cit.* p. 162 et suivantes.

(3) Voir Lenormant. Les origines de l'Histoire, d'après la Bible et les traditions des peuples orientaux, Paris, 1884 ; Ewald, Geschichte des Volkes Israël ; James Darmesteter, Die Philozophie der Geschichte des Judischan Volkes, Vienne, 1864 ; Laurent, Etudes sur l'Histoire de l'Humanité, vol. I (319-400).

(4) Holzendorf. *Loc. cit.*, p. 45 et suivantes : « Le Seigneur a promis qu'il t'élèverait au-dessus de toutes les autres nations qu'il a

Toujours est-il qu'avec ceux-ci apparaissent des relations commerciales entre peuples, et ces relations ont contribué à constituer les premiers liens de communauté entre les différents Etats. Toutes ces conquêtes successives établissent le lien naturel qui est l'élément préexistant indispensable à toutes autres relations.

Les Juifs aspiraient pourtant, par la voix des prophètes (1), dans la paix perpétuelle, le but, quoique lointain, mais final dans l'avenir, et sur lequel la Providence dirige l'humanité.

Le Décalogue servit à l'éducation des peuples et fut la base d'une morale universelle. De ce fait, le judaïsme a contribué à créer une communauté internationale. Des auteurs ont voulu voir qu'à un autre point de vue encore les Juifs ont constitué l'embryon d'une société réellement internationale. Après qu'ils furent expulsés de Chanaan, ils se répandirent par toute la terre et sont entrés dans un régime international où, tout en étant indépendants les uns des autres, ils continuent de former une nation, privée de l'élément territorial, c'est-à-dire une société qui, si elle avait un chef reconnu de l'ensemble, réaliserait une théocratie universelle dans la même acception que celle de la papauté au Moyen Age (2). Nous nous bornons à dire que nous ne parta-

---

créées, qu'il te donnerait la renommée et la gloire et que tu serais un peuple saint. » Et plus loin : « Tu es un peuple saint pour le Seigneur ton Dieu ; le Seigneur Dieu t'a choisi pour que tu lui sois un peuple particulier, parmi tous les peuples qui sont à la surface de la terre... Le Seigneur vous a élus parce qu'il tient le serment fait à vos pères. »

(1) Kamarowsky. *Loc. cit.*, p. 234.

(2) Kamarowsky. *Ibid.*, p. 235.

geons pas cette interprétation ; il se trouve, en réalité, que si les Israélites ne sont qu'une minorité et qu'ils se manifestent surtout négativement par leur particularisme et par l'oppression dont ils ont été ou sont encore l'objet ; mais le principe en soi est intéressant, car le judaïsme réalise, par essence, une communauté universelle ou, plus exactement, une société de fraction de nations.

D) La Chine.

Des sources que l'on peut trouver en Chine, cet énorme empire qui depuis des millénaires groupe des centaines de millions d'habitants, les auteurs ne parlent presque jamais. Cela tient, sans doute, à ce que la Chine est restée isolée du reste du monde jusque dans les temps modernes.

Mais cet isolement ne provient-il pas, en grande partie, de la sagesse des Chinois, amis de la paix et du calme, et qui n'ont jamais cherché à déborder au dehors, même aux époques où leur civilisation était en avance sur celle du reste de l'humanité ?

Un ouvrage récent (1) dégage les principes et les directives des relations internationales des Chinois. Selon M. Foccherini, ceux-ci, avant tout observateurs (2), voyant qu'un homme naissait d'un autre homme, jugèrent que les hommes étaient destinés à former une

(1) Dr Attilio Foccherini. L'aurore d'un droit de la guerre chez les anciens Chinois, Lausanne, 1918.

(2) Voir les chapitres extrêmement curieux sur ce talent d'observation dans « l'Harmonie chez les Chinois », G. Mathieu, Rotterdam, 1920.

famille, que les sociétés politiques ne devaient être qu'une grande famille, et ne devaient point avoir d'autres fondements, d'autres principes et d'autres lois que la société établie entre les pères et les enfants (1).

Au fond, les Chinois, en raisonnant ainsi, ont fondé dès longtemps les principes du droit naturel, et Grotius, qui est considéré comme le fondateur du droit des gens, aurait pu puiser en Chine des éléments d'une morale supérieure.

On pourrait citer de nombreux exemples du zèle de paix et de concorde internationale qui animait les dirigeants chinois (2); d'où l'on peut induire que chez aucun peuple l'aversion de la guerre n'a été aussi forte. Le Chinois n'admet celle-ci que dans les cas extrêmes où tout a été fait pour l'éviter, et, pour cela, préconise des alliances uniquement défensives entre tous les peuples d'une même contrée, et encore, déclare Khoung Tseu (3) : « On ne trouve aucune guerre juste et équitable. Il en est cependant qui ont une apparence de

(1) « Les hommes étaient destinés par le « Tien » ou par l'auteur de la nature à vivre en famille, et cette société ne pouvait subsister que par la fidélité et la paix de tous les membres ; la société formée par les législateurs chinois n'était pas un ouvrage humain, mais l'auteur de la nature ou du Tien. Le Tien était donc le vrai législateur de la Chine, et nulle puissance ne pouvait dispenser les différents membres de la société des devoirs qui naissent des rapports que le Tien a mis entre eux. Il punit dans cette vie, ou dans une vie qui la suit, ceux qui négligent ou qui violent ces devoirs, et récompense ceux qui les remplissent. La paix, de même qu'elle constituerait une des bases de la famille, était aussi le but principal des hommes d'Etat chinois.

(2) Exemples extraits des *Annales de la Chine*, de Moyriac de Mailla, Paris, 1887.

(3) Dans le livre chinois intitulé *Le Printemps et l'Automne*, liv. II, chap. VI, II trad. par Philastre, Paris, 1885.

droit et de justice; mais on ne doit pas moins les considérer comme injustes. » Nous sommes loin des théories d'un Ihering ou d'un Yellineck.

Quand la paix qui régnait (1) entre cette société de fait qui existait entre peuples était menacée, les procédés de médiation les plus complets et offrant le maximum de garantie entraient en jeu. L'Empereur convoquait l'assemblée générale des souverains feudataires ; celui qui voulait troubler la paix générale était exhorté à entrer en composition, et c'est seulement après que certains délais étaient expirés, que l'assemblée générale, véritable amphictyonie, décidait (2).

Les anciens Chinois ont donc puissamment contribué à l'élaboration des principes du droit international. Ils avaient su réaliser une organisation dont le fonctionnement rendait les guerres le plus rare possible. Ils avaient élevé la médiation à la hauteur d'un principe absolu.

Grâce à leurs principes essentiellement pacifiques, grâce aux réalisations pratiques qu'ils en avaient su tirer, ils ont pu rester dans l'ignorance des grands conflits internationaux et, quoique groupant un grand

---

(1) Les exemples frappants sont les suivants : Son-Tché, prince de Ouer, célèbre capitaine, étant grièvement malade (204 av. J.-C.), et prévoyant le jour sa mort, s'adressant à son fils qui devait lui succéder, s'exprima ainsi : « Peut-être n'avez-vous pas le talent de tenir tête à tant d'ennemis comme j'ai fait, mais vous m'êtes supérieur dans l'art de gagner les sages et de maintenir la paix parmi les peuples, et c'est à quoi vous devez principalement travailler. » Tai-Tsong (627 post. J.-C.), dans un grand festin, déclare : « Que le maintien de la paix est ce qu'un Etat doit le plus désirer. »

(2) Enfin — mais ceci nous intéresse moins directement — au cas où la guerre ne pouvait être empêchée, les auteurs ont consacré de nombreux chapitres relatifs à un droit de la guerre, inspirés des principes de la plus haute humanité.

nombre de races diverses et souvent contraires, ont su constituer en fait une vaste société de peuples asiatiques, englobant quelque chose comme trois ou quatre fois la population de l'Europe, qui, elle, est fragmentée en une foule d'Etats (1).

SECTION II

TENDANCES GRECQUES

L'Histoire grecque est fort intéressante à étudier, en ce sens qu'elle nous montre la façon dont se sont étroitement groupées et dont prirent conscience de leur communauté les diverses cités helléniques, qui eurent une langue et une religion communes, un génie artistique commun. Et ils laissèrent des principes immortels sur la théorie de l'Etat. Bien entendu, les Grecs, eux aussi, se considèrent comme opposés aux barbares et comme seuls existant, et s'ils n'ont pu faire profiter les autres peuples de leurs théories de liberté, on ne peut leur en vouloir, car il faut se rendre compte qu'il était

---

(1) Tous ces principes ont été puisés aux sources chinoises elles-mêmes par le docteur Foccherini (*Le Livre de la Voie et de la Vertu*) traduit par Julien, Paris, 1842, chap. XXX. — *Recueil impérial des édits, déclarations, ordonnances*, recueil publié par l'empereur Chang Li. — Sun-Tsé. Les treize articles sur l'Art militaire.

Ou-Tsé. Les six articles sur l'Art militaire.

Les cinq articles du Sé-Ma-Fa, ouvrage composé en chinois par Sé-Ma-Fa.

déjà énorme, pour l'époque, qu'un nombre de cités considérables, qu'une multitude d'îles difficilement reliées par une navigation lente, pussent déjà arriver, à la suite d'un effort soutenu, à ne faire qu'un bloc, qu'un ensemble (1).

Ces agglomérats de cités et d'îles étaient, toutes proportions gardées, plus difficiles à constituer de nos jours qu'une Société des Nations. L'être vivant est composé de membres, mais ces membres sont constitués avant tout d'une foule de cellules, formées d'atomes, et la formation de la cellule par les atomes est aussi laborieuse, biologiquement, que la constitution du membre par la cellule. De même, la goutte d'eau qui filtre de la source, parcourt le ruisseau, puis la rivière et le fleuve, avant d'aboutir à l'océan.

L'effort des Grecs, encore que limité, n'en est pas moins beau. L'Hellade connut, en effet, les fédérations de peuples ou amphictyonies (2).

Ces fédérations helléniques (3) se sont appelées de diverses façons, suivant leur but. Quand il s'agissait de

---

(1) H. Burgel. Die Phylaisch-Delphische Amphictyonie, 1877. — M. Dubois. Les ligues étholiennes et achéennes, Paris, 1884.

(2) Conf. à Eock. — Staats hauthalt der Athener, 1817. — Wachsmut. Hellenische Alterthumskundé, 1846. — G.-F. Schoman. Griechische Alterthumer. — G. Gilbert. Handbuch der Griechischen Staatsalterthumer, 1881, p. 389 et suiv. — M. Dunker. Geschichte des Alterthums. Neue Folge, p. 33 et et suiv., 139 et suiv., 365 et suiv. — Kohler. Urkunden und unter suchungen zur Geshite des Delisch-Attischen Bundes. — Compte rendu de l'Académie de Berlin, 1869.

(3) Franz de Holtzendorf. Introduction au droit des gens, Hambourg, Paris, 1889, p. 89 et suiv.

« Les tendances fédératives », les tendances à une organisation fédérale d'Etats autonomes, avaient poussé de profondes racines dans l'esprit des Hellènes. Il est des ligues qui remontent à l'époque des premiers établissements grecs.

s'allier pour faire la guerre en commun, on les nommait « symmachies ». Quand on donnait aux citoyens d'autres Etats le droit de vote dans les assemblées du peuple ou l'accès aux emplois publics, on parlait « d'isopolitis ». La « proxénie » conférait certains privilèges, tels que la protection par convention mutuelle (1).

Les ligues nommées amphictyonies reposaient sur les relations de voisinage et sur des traditions religieuses, dont le centre était généralement quelque temple fort vénéré (2).

Le prétexte de ces ligues se trouve sans doute dans la célébration en commun de ces fêtes périodiques ; mais quelle qu'en soit l'origine, il en sortit peu à peu des assemblées organisées « ayant pour but la discussion des affaires publiques, l'entretien de certains établissements d'utilité générale, l'administration du trésor fédéral ou celle de l'armée » (3).

Après que l'amphictyonie était créée, le noyau existant venait souvent se grossir de pays voisins qui y adhéraient pour jouir des avantages conférés, et sortir de l'état de faiblesse où les mettait leur isolement.

Il convient de citer l'amphictyonie achéenne (4), l'amphictyonie dorienne d'Argos, et celle de Délos, qui jouirent d'une grande influence politique. La plus illustre, qui les dépasse toutes, fut l'amphictyonie de Delphes, qui

(1) Ces communautés étaient désignées par le terme χοίνος νομος Ελληνων Thucydide III, 58.

(2) De Holtzendorf. *Loc. cit.*, p. 198.

(3) De Holtzendorf. *Loc. cit.*, p. 198.

(4) Pour la Ligue Achéenne, voir Freeman, History of fédéral Government, Londres, 1873, p. 216 et suiv.

groupa douze peuples dans le culte d'un dieu fédéral, et dont les institutions nous sont assez bien connues.

Le fait le plus intéressant est que l'assemblée des amphictyons se constituait en tribunal et se jugeait autorisée à surveiller l'exercice des coutumes internationales et à punir les contrevenants. Les délégués, qui portaient le nom d'hieromménones (1), se réunissaient deux fois par an à Delphes ou aux Thermopyles. Il y avait un conseil exécutif et un tribunal arbitral.

Sans doute, ce pouvoir fédéral fut trop faible et trop souvent impuissant (2), vicié à la base, parce que plutôt corps religieux que corps politique (3); il montre ces amphictyonies finissant par sombrer devant les ennemis du dehors, parce que les confédérés étaient mutuel-

---

(1) Plus tard « Αγορατροί » terme que Schoeman juge synonyme d'assesseur.

(2) A. Aulard. Discours à l'Hôtel des Sociétés Savantes, Paris, 1918.

(3) Freemann, dans History of Federal Governement, 2e édition, Londres, 1893, dit à ce sujet que si ce corps avait droit à quelque titre, à celui de conseil général de la Grèce, ce fut entièrement dans le sens dans lequel nous parlons de conseils généraux dans l'Europe moderne. Le conseil amphictyonique représentait la Grèce comme un synode ecclésiastique représentait la chrétienté occidentale. Son objet primitif fut de régler le service du temple d'Apollon, à Delphes. Le conseil amphictyonique qui se réunissait à Delphes fut seulement le plus fameux de divers corps du même genre. Il est facile cependant de comprendre comment les fonctions religieuses d'un tel corps pouvaient assumer un caractère politique. Ainsi l'ancien serment amphictyonique interdisait certaines mesures extrêmes d'hostilité entre les cités partageant le culte amphictyonique commun, et il était interdit de raser aucune cité amphictyonique, ou de lui couper l'eau. Etant le seul corps délibérant dans lequel la plupart des communautés grecques étaient représentées, ses décisions étaient celles de la masse du peuple hellénique. Il dégénéra éventuellement jusqu'à devenir simplement un outil politique entre les mains d'abord du Gouvernement de Thèbes, ensuite, sous Philippe, de celui de la Macédoine,

lement jaloux et ne surent pas faire servir les germes qui existaient dans les confédérations à la réalisation des grandes choses qu'ils rendaient possibles (1). Si les amphictyonies aboutirent finalement à un échec, du moins convient-il d'enregistrer que c'était la première Société des Nations que l'on ait vue.

Certains esprits, en Grèce, voyaient plus loin encore. Platon, ne nous expose-t-il pas, dans un de ses Dialogues, le *Critias*, l'existence entre les rois, à l'Ile Atlantide (2), d'une fédération idéale, en vertu de laquelle ils règlent leurs conflits pacifiquement et ne se font pas de guerre.

C'est là un des exemples les plus lointains de la nécessité entrevue dans l'avenir, d'une certaine organisation entre les États se rapprochant du caractère fédératif.

D'ailleurs, selon Laurent (3), Phalencus déjà rêvait à ce que l'on dit, de la Fédération de toute l'Ionie, et c'est par cette forme de gouvernement qu'Aratus s'efforçait de rappeler la Grèce à la vie nouvelle (4).

Il n'est pas jusqu'aux pensées de Cratès sur la paix qui ne soient parvenues jusqu'à nous (5).

---

(1) Heffter. Le droit européen, Berlin, 1844, p. 9 et suiv.

(2) Laurent. Études sur l'histoire de l'humanité, 2e édition, II, p. 406.

(3) Laurent, *Ibid.*, p. 373.

(4) Laurent, *Ibid.* p. 296.

(5) Cratès, un Cynique, nous y décrit un ville imaginaire nommée Besace, dans laquelle la concorde règne ; les habitants ne prenant jamais les armes les uns contre les autres, et voici ce qu'en dit M. Laurent : « Un compilateur grec, Diogène, qui nous a conservé des vers sur ce sujet, les qualifie de burlesques ; mais nous les considérons comme un témoignage remarquable des instincts de l'humanité. Le trait qui domine dans la cité imaginaire des Cyniques, c'est

Au point de vue de l'essence même des amphictyonies, Sir Thomas Barclay (1) prétend qu'il ne faut pas confondre ces sortes de fédérations, rapprochements opérés par les nations dans un intérêt commun, avec l'idée de remplacer, par des méthodes pacifiques, l'emploi de la force brutale, d'origine relativement récente.

A notre sens, cette observation peut bien contenir une part de vérité, mais n'est pas justifiée dans son ensemble. Les tentatives modernes procèdent du même concept et du choc des mêmes égoïsmes. Ce choc peut parfois donner naissance à un idéalisme factice, mais ses origines sont identiques. La méthode moderne est seule différente, parce qu'épurée et améliorée au cours d'une lente évolution de la pensée et de ses moyens de réalisation.

Et la philosophie grecque semble bien nous donner raison, car, la première, elle a entrevu, dans l'avenir, la communauté des peuples. Si Platon opposait dans ses doctrines les Grecs aux Barbares, les Stoïciens, du moins, « rêvaient une république universelle où toutes les nations se fondraient en une seule société », et de Holtzendorf (2) résume ainsi l'idée philosophique de « Société des Nations ». Sur le sol de l'Hellade, il s'était

---

la paix qui y règne. Les désirs de l'humanité exprimés par les philosophes et les poètes sont une prophétie de son avenir. »

On pourrait également citer Aristophane, avec sa pièce *La République des Oiseaux*, qui, sous le manteau du comique, reflète les mêmes pensées.

(1) Sir Thomas Barclay. Arbitrages et relations internationales après la paix, 1919. Traduit de l'anglais, par Ch. Furby, Paris, 1919.

(2) De Holtzendorf, *loc. cit.*, p. 220.

constitué entre les républiques grecques, un droit fédéral qui liait les communautés politiques et répondait aux exigences du droit international, parce qu'il comprenait l'autonomie de chaque État dans ses affaires intérieures, et la reconnaissance d'un but commun, liant les États pour les relations extérieures. De même, le génie hellénique s'éleva ensuite de la purification que lui avait fait subir la philosophie, à la connaissance d'une humanité régie par la loi morale. Sur cette connaissance repose, en même temps, le principe scientifique du droit des gens. »

Celui-ci ne passa point dans la pratique dans l'Antiquité, parce qu'à leur point de vue les philosophes grecs ne pouvaient se figurer que les assemblées du peuple où les tyrans pussent être dirigés dans les affaires extérieures par des devoirs humains indépendants de cérémonies superstitieuses.

« En d'autres termes, les philosophes grecs ne parvinrent pas à trouver un système politique ou juridique capable de franchir le grand fleuve de vie intellectuelle au bord duquel était située l'idée de l'autonomie républicaine, tandis que sur l'autre rive régnait l'idée de la morale universelle (1).

« L'idée fédérative n'a jamais été reportée de sa patrie hellénique, où une nation s'était émiettée en petits Etats, aux relations de grands Etats nationaux (2) ».

(1) Voir, pour le développement des idées, de Holtzendorf, Zeller, dans Philozophie der Griechen, 1879, et Schwegler, dans Geschichte der Grieschischen Philozophie, 1859.

(2) Holtzendorf conclut ainsi : « L'image du monde, qu'Aristote déroule à la postérité, n'en demeure pas moins le monument le plus

Cette distinction entre les principes de la morale et de la politique, très nette chez les Grecs, n'est autre que la démarcation que nous retrouverons tout au long de l'Histoire, entre l'idée et la réalisation, démarcation qui ira s'atténuant à mesure que l'éducation des masses et la formation des démocraties permettront aux concepts supérieurs d'entrer dans le domaine collectif et d'éclairer les individualités avec l'appui fourni par l'expérience des chocs successifs des Etats.

SECTION III

TENDANCES ROMAINES

La formation d'un Empire Romain aux vastes territoires, peuplés d'une foule de races différentes, l'élaboration du *jus gentium,* l'évocation de la *pax romana,* peuvent faire penser que les Romains avaient créé, au sein de l'Empire, quelque chose dans le genre d'une Société des Nations.

Croire cela, serait s'abuser singulièrement ; car pour les relations des éléments de l'Etat entre eux, les Romains surent bien créer des rapports juridiques de tout premier ordre, rapports nécessairement coexistants

grandiose de la pensée humaine ; l'Etat n'est plus qu'une province de l'empire de la nature, la spéculation, l'œuvre de l'observation des faits et des phénomènes de la vie. »

avec les relations économiques et commerciales, mais, à la différence des Grecs et même des Orientaux, ne surent ni ne voulurent établir aucune communauté internationale de fait ni même de doctrine. Les Romains n'eurent jamais « le moindre penchant cosmopolite du génie grec (1) ».

Les Romains furent sans doute des jurisconsultes de premier ordre, mais ils renforcèrent uniquement leurs vieilles coutumes pour en faire un droit national avec tendance à l'universalité, car ils ne visaient pas moins qu'à *l'imperium mundi*, c'est-à-dire à une domination universelle revenant de droit au peuple romain, et devant être revendiquée par tous les moyens.

Athènes avait donné l'exemple d'une cité relativement accueillante ; les Métèques, ou Etrangers, étaient admis à domicile, quoique ne jouissant pas des droits de faire le commerce ou d'exercer un métier, de participer aux fêtes et aux mystères.

La mentalité des Romains fut foncièrement égoïste, personnelle, et il nous semble intéressant de nous y arrêter quelques instants, car les dirigeants et le peuple allemands, qui ont tant puisé dans le droit romain, ont fait trop souvent aussi leur le système politique romain.

Qu'il nous suffise de résumer, avec Ortolan, la politique extérieure des Romains (2).

« Diviser les peuples pour les combattre les uns après les autres ; se servir de ceux qui sont soumis pour vaincre ceux qui ne le sont pas ; ménager ses forces,

---

(1) Holtzendorf. *Loc. cit.*, p. 227.

(2) Ortolan. Histoire de la Législation romaine, t. I, p. 159.

user celles de ses alliés sous prétexte de défendre ses alliés d'envahir le territoire de leurs voisins ; intervenir dans les querelles des nations pour protéger le faible et le fort ; faire une guerre à outrance et se montrer plus exigeant dans les revers que dans la victoire ; éluder par des subterfuges les serments et les traités ; parer toutes ces injustices du voile de la grandeur et de l'équité (1), telles sont les maximes politiques qui ont donné à Rome le sceptre de l'Italie et celui du monde connu. »

Toute leur histoire est le culte rendu à la force comme base du droit. Ils ont passé leur temps à faire des conquêtes systématiques que rien ne pouvait justifier, et l'occupation constitue à leurs yeux le meilleur procédé d'acquisition et le plus ferme droit de propriété (2).

La *Pax Romana* ne fut, au fond, que la définition que l'on put donner à l'état de fait qui résulte des conquêtes des Césars. Quand ceux-ci furent suffisamment puissants pour ne pas avoir d'ennemis à redouter, une ère de stabilité trompeuse, de paix forcée, s'ouvrit, qui

(1) On pourrait croire que ces phrases ont été écrites en 1923 et qu'elles sont le commentaire de l'application, par l'Allemagne, du Traité de Versailles. (*Note de l'auteur*).

(2) Consulter, en ce qui concerne l'historique de la question : Rivier, Introduction historique au droit romain, Bruxelles 1881. — Von Ihering, Geist des Romischen, 1877. — Willems, Le droit public romain depuis l'origine de Rome jusqu'à Constantin le Grand. 1874. — Laurent, Etudes sur l'histoire de l'humanité, III, 185. — Clarck, Early roman law, the regal period, Londres, 1872. — Osen-Bruggen, De jure belli et pacis Romanorum, Leipzig, 1836. — Fusinato, Dei feziali e del diritto feziale, Contributo alla storia del diritto publico esterno di Roma, Rome, 1884. — M. Voigt. Die Lehre vos jus naturale, aequum et bonum et jus gentium der Romer, 1863. — Hildebrand, Geschichte und system de Rechts un Staats Philozophie. — Labatut, Histoire de la Préture, Paris, 1868.

ressemblait à la situation qui se serait produite sous Napoléon si les coalitions n'avaient pas été assez fortes pour briser l'hégémonie napoléonienne. Mais, là-dedans, pas l'ombre d'un pacte, même tacite, entre les nations ; les éléments constitutifs ou vassaux de l'Empire Romain ne constituèrent en aucune façon, et à aucun moment, une Société de Nations.

Le *jus gentium* ne fut pas davantage l'émanation de rapports internationaux. Ce fut seulement l'extension du droit national accordé par le préteur pérégrin, en matière de droit privé exclusivement, aux ressortissants de l'Empire, pour rendre possibles les rapports de tous ces éléments disparates.

Ce droit spécial fut bien créé pour les étrangers qui, au VI^e^ siècle, aboutit à la formation du *jus gentium* et à la création d'un préteur pérégrin. Ce *jus gentium* est le nécessaire, le droit de l'honneur ; le *jus civile,* le superflu, l'orgueil et la parure du *civis romanus* (1).

Mais il ne faudrait pas croire que ce *jus gentium* soit identique au *jus gentium* d'aujourd'hui (2), car il comprenait uniquement « cette partie du droit privé applicable aux personnes qui n'avaient pas la qualité de citoyens romains ; il ne renfermait pas les règles de droit applicables aux peuples indépendants (3) ».

Si les Romains ne nous ont laissé aucun monument juridique du droit des peuples, du moins, en constituant cette sorte de droit international privé en l'intérieur de

---

(1) André Weiss. Traité de droit international privé, tome II, p. 28.

(2) Savigny. Histoire du Droit romain.

(3) Heffter. Le Droit international de l'Europe, Berlin, 1844.

leur Empire, ont-ils contribué au rapprochement des différentes nations par cette possibilité qu'ils donnèrent à des éléments divers de vivre sur un territoire unique sous la protection des lois.

D'ailleurs, si les Romains n'ont seulement connu qu'en fait les relations internationales entre peuples, du moins est-il juste de reconnaître que certains de leurs philosophes ont, eux aussi, entrevu l'avenir, à la façon de ceux d'Athènes.

Cicéron a écrit : « La société la plus étendue de toutes, est celle qui unit tous les hommes en une seule famille (1) » ; et Sénèque, de son côté : « Tout ce monde que tu vois, qui renferme les choses divines et humaines, est un ; nous sommes les membres d'un grand corps... Nulle part l'homme n'est étranger... sa vraie patrie est l'univers (2) ».

Mais ces élévations de la pensée ne sont que des épisodes sans fruit pratique, et Rome n'a rien fait pour faire avancer les relations entre Etats. Les juristes eux-mêmes ne se sont pas occupé de cette grande question.

SECTION IV

PHILOSOPHIE DE CETTE ÉVOLUTION

Pourtant, il est bon de noter ces efforts de la Rome intellectuelle, au même titre que nous avons relevé les principes philosophiques chinois et grecs ; car pour

(1) Cicéron. *De officiis*, livre I ; nos 21, 22 ; livre III ; nos 5, 6, 7.
(2) Sénèque. *Espit.*, 95, 102.

envisager le problème dans toute son ampleur, c'est-à-dire du point de vue sociologique, il ne faut pas s'en tenir à l'étude historique de la fusion des races elles-mêmes, qui n'est qu'un incident, et qui, aux époques envisagées, est seulement réalisable par l'absorption, par la conquête.

Autrement dit, en dehors de ce lien de fait, il faut rechercher s'il n'a pas existé un autre lien, un lien moral, et cette recherche constitue l'esquisse d'une théorie philosophique sur les rapports entre éléments d'une nation et étrangers ; et cette étude de la sociologie, parallèlement à celle des relations internationales elles-mêmes, nous aide à comprendre l'intérêt et la puissance de l'évolution du problème international et de la formation de l'idée de Société des Nations.

L'élément original de tout droit, tant chinois qu'hébreu, tant grec que romain, est la famille, la famille au sens le plus large du mot, qui, chez les peuples nomades, tend à devenir la tribu ; chez les stationnaires, la cité. Quand la cité s'est constituée, quand la tribu s'est stabilisée, elle a trouvé à ses côtés, dans son entourage, d'autres villes, d'autres tribus.

Les premières relations ont été le plus souvent violentes, âpres et sanguinaires ; mais la nécessité de faire commerce, le désir de tranquillité, l'influence de la religion et de la philosophie, ont amené ces éléments disparates à s'entendre, et, de ce jour, s'est trouvée constituée la nation, l'embryon de la nation.

Toute l'Histoire a consisté sociologiquement à épurer les nations, à en dégager les éléments constitutifs, à renforcer le sentiment de la nationalité, à fixer les fron-

tières. Et c'est seulement quand la nation a pris conscience d'elle-même, est devenue comparable à la famille, à la gens, qu'elle a été suffisamment homogène, que les relations des nations ont tendu à subir l'évolution qu'avaient subies les relations des familles, puis des cités.

De même que la cité est originairement la société des familles, que la nation est la société des cités, de même le monde tend à devenir, en fait d'abord, en droit ensuite, une Société des Nations (1).

Nous disons bien, une Société de Nations. Cela suppose des rapports juridiques et économiques allant toujours s'enchevêtrant davantage entre les diverses nations.

Et le jour où ces rapports deviennent plus étroits, où les compénétrations sont plus importantes, où, du même coup, les frictions éventuelles sont plus graves et plus dangereuses, il est logique que ces nations pensent à une sorte d'association, placée en dehors d'elles, et au-dessus d'elles, association qui, sous des formes diverses, participe d'une Société des Nations, telle que nous la concevons actuellement.

Autrement dit, le fait que les nations vivent en sociétés, appelle l'idée même de Société des Nations.

Nous verrons sous quelles influences, surtout économiques, cette évolution s'est réalisée.

---

(1) A titre d'exemple, on trouve dans l'Empire Romain des distinctions symptomatiques.

A l'origine, tout étranger est un ennemi, témoin ce mot « *hostis* ». (Dans la loi des XII tables, *adversus hostem ætena auctoritas*), qui a, à la fois, la double signification d'ennemi et d'étranger ; mais les indigènes du Latium, âpres au gain, comprirent vite tout l'intérêt qu'il y avait pour eux d'échanger les richesses de leurs voisins contre quelques garanties de droit,

CHAPITRE II

L'Influence du Christianisme.

SECTION I

LA TENDANCE CHRÉTIENNE EN CE QU'ELLE A D'INTERNATIONAL

L'influence du christianisme sur le rapport des peuples fut considérable et n'a échappé à aucun historien, ni à aucun juriste. Cette influence a été particulièrement complexe (1).

Du point de vue moral, le christianisme établissait la communauté juridique des peuples de la terre ; mais, en fait, l'application que la papauté en fit parfois put, dans certain cas, produire l'effet contraire.

Le christianisme fondait l'unité du genre humain et la fraternité des peuples. L'organisation générale tout entière est contenue en puissance dans la doctrine de son fondateur et dans celle des Pères de l'Eglise (2).

(1) Heffter. *loc. cit.* ; de Holtzendorf. *loc. cit.* ; Laurent. *loc. cit.* ; Kostlin. Das Wesen der Kirche, Stuttgard. 1854.

(2) Tu [ecclesia] cives civibus, gentes gentibus, et prorsus homines primorum parentum, recordatione non societate tantum, sed quadam fraternitate conjungis (*August. De moribus eccles. cath. 63*).

Pour la première fois, le dogme de l'égalité était introduit dans les institutions.

L'enseignement du Christ, du point de vue social, allait plus avant que n'avaient été non seulement Bouddha et Zoroastre, mais les philosophes grecs et romains eux-mêmes. Et cela permettait à Tertullien de dire que le monde entier devait se fondre en une seule république, *unam omnium rempublicam agnoscimus mundum* (1).

Mais cette doctrine (2), qui contenait par essence une communauté de droit entre tous les peuples, s'est heurtée au mauvais-vouloir des empereurs qui ne firent aucune tentative pour sortir de leur sphère, et à la papauté elle-même qui, en proclamant la religion chrétienne supérieure à celles existantes, devait bientôt pro-

---

(1) Tertullien. Apolog. p. 21, 7, 222.

(2) Katchenowsky. *Cours de droit international.* II, p. 217, 222. Katschenowsky résume très justement la mentalité sociale de de l'Église primitive : « L'Église considérait comme désirable et utile pour elle-même l'union égalitaire des peuples. Il est à noter que les Pères de l'Église ne préconisent ni la dictature universelle, ni la théocratie armée, mais sont convaincus que le christianisme posera le fondement d'un ordre nouveau et naturel sur la terre. L'Église, enseignent-ils, est la voie la plus sûre vers la paix et vers le rapprochement du genre humain. Toutes les races doivent former une seule famille, où il n'y aura ni vainqueurs, ni vaincus. La doctrine historique de saint Augustin mérite une attention spéciale ; elle est profondément pénétrée de l'esprit du cosmopolitisme chrétien. La nouvelle religion le porte à penser au progrès international ; il a conscience que tout le monde spirituel et moral marche vers son perfectionnement. C'est la loi à laquelle sont soumis également les hommes et les sociétés. L'humanité, suivant ces paroles, se régénère sans cesse et n'atteindra à la perfection qu'à la fin de son existence. Saint Augustin considère la paix perpétuelle comme l'idéal du christianisme, et espère fermement qu'il réunira tous les peuples par les liens étroits et indissolubles de la fraternité. »

voquer, par son intransigeance même, les persécutions d'une part, et les guerres de religion d'autre part.

En sorte que la doctrine chrétienne fut plutôt un obstacle à la compénétration des peuples. Toutefois, ces guerres elles-mêmes constituèrent, à leur issue, ce lien matériel que nous avons déjà rencontré dans l'Histoire ancienne. En allant plus avant dans l'Histoire, les dirigeants durent reconnaître que l'on ne pouvait songer à imposer à une humanité une religion unique ; ils reconnurent que le christianisme se heurtait aux deux autres grands faisceaux qui partagent les continents : l'islamisme et le bouddhisme ; les guerres de religion, les croisades, cessèrent, et il ne survécut plus à l'antagonisme des religions que celles de races, antagonisme allant s'affaiblissant, comme nous aurons l'occasion de le constater plus loin.

La doctrine chrétienne, si pure au point de vue social, fut, du fait des passions humaines et de certains commentateurs, un élément de violence, ceux-ci allant jusqu'à prétendre que c'était faire œuvre de charité que d'appeler, contre leur gré, à la foi, les personnes qui n'acceptaient pas les doctrines de l'Église.

Ce fut en partant de ce principe que les papes, se considérant comme étant à la tête du monde, prétendirent que les princes devaient être comme soldats de l'Église, prêts à employer l'épée pour combattre ceux qui ne voulaient pas admettre la foi ; idée proclamée solennellement par Grégoire VII, par Innocent III (1), dans sa bulle *Ut non solum*,

(1) Innocent III. Bulle *Ut non solum*, par laquelle le pape valide l'élection de l'empereur Otton.

et par Alexandre VI, dans la fameuse bulle *Inter cœtera* (1).

Il n'en reste pas moins vrai que la doctrine chrétienne a été un puissant élément d'union entre les peuples, et que le fait même des guerres religieuses, des croisades notamment, a été un lien singulièrement puissant entre le monde connu d'alors et les terres étrangères.

C'est sous l'influence du christianisme que nous voyons, au Moyen Age, l'effort fait par l'Église pour faire régner entre les chrétiens une paix perpétuelle et générale, la « Paix de Dieu », et c'est seulement quand elle se rend compte de son impuissance à la réaliser, qu'elle exige du moins que l'on observe la « Trêve de Dieu ». A certains jours, il était défendu de se battre, et cette trêve de Dieu fut connue dans tous les pays d'Europe, jusqu'en Russie, où il nous est signalé que Vladimir Monomach exhortait les princes à ne pas répandre du sang chrétien pendant le Carême (2).

Nous verrons plus loin que, dans les temps modernes, l'influence de l'Église — si paradoxal que cela puisse paraître — a été en quelque sorte parallèle à celle des doctrines socialistes, et qu'elle fut, tant en Amérique qu'en Europe, un des facteurs qui a contribué à la formation d'une mentalité quasi universelle (3).

---

(1) Alexandre VI. Bulle *Inter cœtera*, par laquelle ce pape donna au roi d'Espagne le droit d'imposer la religion aux habitants du Nouveau-Monde.

(2) Kamarowsky, *loc. cit.*, p. 242, extrait de Lechkoff. « De la diplomatie russe au Moyen Age », Moscou, 1847.

(3) De la Brière. Rôle international de la papauté, Paris, 1918.

SECTION II

LES ABOUTISSEMENTS DE LA RÉFORME

La papauté, par l'influence considérable qu'elle exerçait au Moyen Age, a abouti, de par ses excès de puissance, à l'avènement de la Réforme, et à celle-ci sont liées, soit historiquement, soit fonctionnellement, deux manifestations des événements intéressant les relations internationales : les grands desseins de Henri IV et les projets connexes d'une part, et le traité de Westphalie d'autre part (1).

Nous nous expliquons sur notre distinction entre les manifestations historiques et fonctionnelles :

Le grand Dessein est lié à la Réforme historiquement, puisque sa date est chronologiquement postérieure à l'avènement de la Réforme. Encore y a-t-il lieu de remarquer que l'Histoire n'est pas une simple succession de dates et de faits, mais que ceux-ci, du moins quand ils dépendent des volontés humaines, sont étroitement liés les uns aux autres ; ils sont en état d'interdépendance. En l'espèce, le projet connu sous le nom de grand Dessein a été en quelque sorte imposé à son auteur par la situation de fait de puissances européennes.

(1) P. Fiore. Nouveau Droit international public, tome I, p. 36 et suiv.

D'autre part, les traités de Westphalie ont été la conséquence des conflits nationaux et ont cherché à solutionner le conflit entre les puissances catholiques et protestantes, conflit qui dérivait directement de la Réforme, en les mettant sur un pied d'égalité.

Voilà qui va permettre l'éclosion de l'idée de Société de Nations. Mais en voulant distinguer les manifestations historiques et fonctionnelles, nous sommes amené à reconnaître que ces éléments s'enchevêtrent et qu'ils sont presque au même degré les aboutissements de la Réforme.

A) Le grand Dessein de Henri IV

On a coutume de citer fréquemment, comme l'un des précédents historiques en faveur de la paix perpétuelle, garantie par la Société des Nations, le grand Dessein de Henri IV (1).

Ce grand Dessein, auquel Henri IV aurait collaboré et consacré de longues années pour sa préparation diplomatique, allait commencer d'être réalisé militairement, selon Sully, si Ravaillac ne l'en avait pas empêché; Henri IV aurait pris Sully comme confident, et celui-ci, en publiant le grand Dessein, nous ferait connaître les plus importantes démarches de son roi avec le secret même de ses intentions (2).

L'Europe, d'après ce projet, constituerait désormais une grande fédération d'Etats, la République Très-Chrétienne, comprenant quinze puissances dont les

(1) De la Brière. La Société des Nations, Paris, 1818.
(2) « Sages et royales Economies d'Etats », de Sully.

forces seraient égalisées, six monarchies héréditaires, cinq monarchies électives, quatre républiques. Les monarchies héréditaires seraient la France (possession de 1610), l'Espagne réduite à la Péninsule Ibérique, y compris le Portugal, qui lui était alors soumis, l'Angleterre avec l'Ecosse et l'Irlande, la Suède (possession de 1610), le Danemark, avec la Norvège, la Lombardie (royaume constitué pour la Maison de Savoie, par l'adjonction du Milanais à la Savoie et au Piémont).

Les monarchies électives seraient : les Etats de l'Eglise (l'Italie centrale avec le Royaume de Naples), le Saint-Empire-Romain-Germanique (dont le chef, toujours catholique, ne pourrait jamais être choisi dans la même famille), la Hongrie, la Pologne. Les républiques, enfin, seraient la Seigneurie de Venise (avec la Sicile), la Confédération Italique rassemblant, sous la présidence du pape, les villes et principautés de Florence, Mantoue, Parme, Plaisance, Modène, Reggio, Gênes, Lucques, Piombino, Monaco, etc.), la Confédération Helvétique (cantons suisses avec le Tyrol, l'Alsace, la Franche-Comté), la Confédération des Provinces-Unies (Hollande, Belgique, Clèves et Juliers).

L'établissement de ce nouvel état de choses devra être tout pacifique, obtenu par la persuasion, dès que la France et ses alliés auront pu ruiner l'hégémonie de la Maison d'Autriche-Espagne en Europe (1).

La République Très-Chrétienne sera gouvernée par le Conseil Amphictyonique de l'Europe, qui se composera de soixante membres élus par les puissances de la

(1) Voir Heffter. Le Droit politique de l'Europe, Berlin, 1844, p. 29.

Confédération, et tiendra ses assises annuelles alternativement dans une ville de chacun des quinze Etats.

Le Conseil Amphictyonique disposera d'une force publique, armée commune, flotte commune, qui sera destinée à exécuter ses arrêts lorsque la persuasion ne suffira pas. Le Conseil Amphictyonique proclamera les principes du droit public nouveau, statuera souverainement sur toutes les grandes affaires européennes à la pluralité des voix. Les quinze Etats devront être soumis à chacune de ses décisions et ne devront chercher jamais à se dominer les uns les autres, ou à rompre l'égalité de leur puissance respective. Six conseils particuliers connaîtront des questions litigieuses qui concernent respectivement les diverses contrées géographiques de la République Très-Chrétienne.

On sera libre de faire appel des décisions de chaque conseil particulier au Conseil Amphictyonique.

Nulle puissance ne pourra se retirer de la République Très-Chrétienne sans s'attirer des mesures de contrainte et de répression de la part du Conseil Amphictyonique et de chacun des autres Etats confédérés.

Tout désaccord entre deux ou plusieurs puissances européennes sera obligatoirement dirimé par sentence arbitrale du Conseil Amphictyonique. Aucune guerre, aucun appel aux armes, ne pourra désormais se produire entre Etats chrétiens. Dans l'intérieur de la République Très-Chrétienne, la pleine et entière liberté du commerce sera partout garantie sur terre et sur mer.

La communion catholique, la communion luthérienne et la communion calviniste devront se tolérer mutuelle-

ment, dans chacun des Etats de la République Très-Chrétienne où elles coexisteront.

Dès que cette vaste organisation de l'Europe sera un fait accompli, la République Très-Chrétienne entreprendra une croisade collective pour expulser les Turcs d'Europe. La République Très-Chrétienne entrera alors dans la période heureuse, prospère, si longtemps désirée, où le règne organisé du droit garantira aux princes et aux peuples les bienfaits de la paix perpétuelle.

Ce projet de Société des Nations est à l'heure actuelle, par la personnalité de son auteur, particulièrement intéressant, et montre — qu'il y a plusieurs siècles — le génie français avait déjà pu concevoir la solution d'un problème que d'aucuns considèrent comme posé récemment et importé d'Amérique.

Le malheur est que l'authenticité du grand Dessein semble douteuse aux yeux de beaucoup de juristes et d'historiens modernes (1).

De toutes les études faites, il résulte, en effet, qu'il existe deux rédactions fort distinctes des « sages et royales économies d'Etat »; la première, datant des années 1611 à 1617, est restée manuscrite et a été écrite alors que Sully était encore dans toute sa vigueur;

---

(1) Christian Pfister. *Revue Historique*, 1914, tome LIV, p. 300 à 324; t. LV, p. 67 à 82 et 291 à 302; t. LXI, p. 39 à 48 et 304 à 339.

T. Kukelhaus. Der Ursprung des Planes vomewigen Frieden in den Memoiren des herzogs von Sully, Berlin, 1913.

Noël Valois. Inventaire des arrêts du Conseil d'Etat. Règne de Henri IV, t. I.

Desclozeaux. Gabrielle d'Estrées et Sully. Extrait de la *Revue historique*, p. 1887.

Noaillac. *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, t. IX, p. 104 à 123 et 348 à 363.

l'autre, qui seulement fut imprimée, est postérieure, comme rédaction, à 1630 ; à ce moment Sully était âgé et pouvait être nettement influencé par la politique européenne d'alors.

Toujours est-il que la première édition ne parle pas de la réorganisation nouvelle de l'Europe, ni des quinze républiques, ni de l'amphictyonie, mais seulement de la nécessité qu'il y a de briser le pouvoir de l'Espagne et de lui ravir une partie de ses possessions.

Et c'est sans doute à la réalisation de ce dernier projet que se préparait Henri IV au moment où il fut poignardé.

Outre qu'Henri IV n'a aucune part à ce *grand Dessein*, il semble actuellement prouvé que Sully, déjà vieux, voyant l'œuvre de Richelieu qui abaissait l'Autriche, voulut persuader à la France qu'en collaboration avec Henri IV il eût pu faire mieux ; et il n'hésita pas à introduire dans le texte des interpolations, aujourd'hui reconnues, et à inventer de toutes pièces une mission qu'il aurait accomplie à Douvres, en 1601, auprès de la reine d'Angleterre.

Aussi M. Hanoteaux est-il particulièrement dur pour le vieux Sully. Il dit de lui que le *grand Dessein* n'a jamais existé que (1) « dans le cerveau de celui qui en est le narrateur, comme il prétend en avoir été le confi-

---

Gabriel de Mun, dans la *Revue Henri IV*, t. III, p. 188, les rédacteurs des « Economies Royales ».

Mariejol. Henri IV et Louis XIII (1538-1643). Deuxième partie du tome IV de l'Histoire de France, par E. Lavisse, Paris, 1905.

Yves de la Brière. Le grand Dessein de Henri IV dans la « Société des Nations », p. 36 et suiv., Paris, 1918.

(1) Hanoteaux. Etudes historiques sur le XVI^e^ et XVII^e^ siècles en France, Paris, 1886.

dent », et, plus loin : « c'est le radotage d'une vieillesse qui se morfondait dans l'inaction ».

Il reste que l'Histoire n'est pas dupe ; elle a su démêler le vrai du faux. Le grand Dessein n'émane pas de Henri IV, ce qui est dommage, car ce désaveu de paternité cause un préjudice appréciable au projet lui-même ; mais les critiques violentes de M. Hanoteaux nous semblent exagérées, car Sully a bien pu céder à un mouvement d'orgueil, ce en quoi il a eu tort, mais le seul fait d'avoir conçu l'idée et de l'avoir présentée aux générations, constitue à lui seul un élément susceptible de souligner davantage la personnalité de Maximilien de Béthune, duc de Sully (1).

Quelques années plus tard après Henri IV, un autre Français, Emery de la Croix, se prononce aussi pour l'institution d'un congrès permanent composé par les représentants des divers souverains, destiné à régler les conflits existant entre ces derniers, et à user de la force pour mettre à exécution ses résolutions.

B) Le Projet de l'abbé de Saint-Pierre

Il faut rattacher à ces projets, quoique postérieurs de près d'un siècle, la tentative, fort connue, mais peu heureuse, de l'abbé de Saint-Pierre (2).

---

(1) M. Leroy n'a peut-être pas tort quand il dit : « En fait, cette sorte d'amphictyonie était un mode déguisé de transférer d'Allemagne l'hégémonie que le Saint-Empire germanique disputait lui-même à la papauté. Mais quelles qu'aient été sur ce point les pensées de Henri IV (ou plutôt de Sully), il restera acquis pour l'Histoire qu'il fut le propagateur de l'idée de paix perpétuelle en France. » (*L'Ere Wilson*, ch. IV, Paris, 1919.)

(2) Nous avons deux rédactions de ce projet : une complète, parue en 1712, à Paris ; l'autre, intitulée « Abrégé de projet de paix perpétuelle », 1729, Rotterdam.

Le projet de paix perpétuelle par l'abbé de Saint-Pierre reposait sur cinq articles fondamentaux qu'on peut résumer ainsi : 1° alliances entre les puissances européennes, sur la base du *statu quo* territorial, pour se garantir des guerres étrangères et des guerres civiles ; 2° chaque allié contribuera aux frais communs en proportion de son revenu ; 3° chacun d'eux s'engagera à ne jamais prendre les armes et à toujours recourir à la conciliation ; 4° l'alliance contraindra celui des alliés qui enfreindra le pacte ; 5° les cinq articles seront intangibles, c'est-à-dire qu'on n'y pourra rien changer sans le consentement unanime de tous les alliés (1).

Comme ce projet perpétuait les divisions territoriales de l'Europe, telles que le traité d'Utrecht les avait établies, il était chimérique, non par excès d'idéalisme, mais plutôt par excès de réalisme, par le maintien d'un état de choses injuste (2 et 3).

Ce reproche est fondé, mais ce qu'il faut retenir, c'est que l'abbé de Saint-Pierre réalisait une union européenne régie par un Sénat siégeant à Utrecht et fonctionnant, suivant l'occurence, en qualité de législateur, de médiateur et de juge ; ce Sénat aurait été, selon l'expression de M. Pillet (4), une sorte de *sur-Etat* appelé à dominer les souverainetés particulières.

L'on peut déplorer que des historiens ou des juristes aient bafoué les auteurs de ces divers projets. Il est

---

(1) Nous voyons que Rousseau reprit en partie ce projet et ce qu'il en pensa.

(2) Kamarowsky. *Loc. cit.*, p. 249.

(3) Voir à ce sujet : De Molinari. L'Abbé de Saint-Pierre, sa vie et ses œuvres, 1857.

(4) M. Pillet. De l'idée de Société des Nations, Paris, 1919, p. 10.

évident que le tort de ceux-ci est d'être le résultat d'une impulsion et de méconnaître tantôt la science, tantôt les nécessités du siècle ; mais il faut aller au fond des choses et retenir l'idée fondamentale. Comme le dit fort justement M. Kamarowsky : « A une part individuelle et le plus souvent fantastique, ces projets contiennent aussi un élément critique, sous forme d'analyse qu'ils font des conditions de l'existence actuelle des Etats, et cet élément mérite, en tout cas, l'attention (1). »

SECTION III

LES TRAITÉS DE WESTPHALIE

Le second aboutissement de la Réforme sont les traités de Westphalie, dont on a souvent répété qu'ils étaient un chef-d'œuvre de sagesse et d'équité, un modèle de paix européenne et presque un acheminement vers la conception de Société des Etats.

Dans le domaine international, le traité de Westphalie est une date (1), car il contient, pour la première fois, les germes politiques des droits des Etats ; il est,

(1) Kamarowsky, *Loc. cit.*, p. 249.

(2) Il est entendu qu'il y a plusieurs Traités de Westphalie, mais pour la commodité, et suivant un usage admis, nous les désignerons simplement sous le terme général de *Traité de Westphalie*.

— nouvelle étape de la civilisation — le point de départ du droit international moderne (1).

En d'autres termes, il ouvre ce que l'on peut appeler la deuxième phase du droit des gens, qui devait s'étendre jusqu'en 1914.

En fait, il a introduit la politique d'équilibre, chaque Etat étant appelé à surveiller ses voisins de peur que l'un d'entre eux ne prît une part prépondérante et n'éclipsât les autres. Le péril de la monarchie universelle se faisait en effet sentir et incitait les monarques à empêcher les agrandissements de leurs voisins, créant un système de balance politique.

Le traité de Westphalie consacrait l'indépendance des États et, ce faisant, donnait naissance aux germes de liberté politique et aux luttes que les États ne manqueraient pas, désormais, d'engager pour faire triompher celles-ci.

Cette politique devint dans la doctrine la politique d'équilibre qui, aujourd'hui encore, compte de chauds défenseurs, et qui a inspiré longtemps la politique européenne. Mais il faut dire tout net que les directives de ce principe sont radicalement opposées aux théories qui militent aujourd'hui en faveur d'une Société des Nations, théories actuelles fondées sur le respect du droit de tous, sur l'épanouissement de la souveraineté des États, mais surtout sur l'éclosion d'une solidarité humaine entre les nations.

Un exemple vivant — et combien actuel! — des solutions brutales et iniques auxquelles pouvait aboutir la

(1) Fiore. Nouveau Droit international public, p. 37.

stricte application du principe d'équilibre, est la question polonaise. Sous prétexte de ne pas favoriser certains États au détriment d'autres, la Pologne fut partagée, et dans tout le cours du XVII^e^ et du XVIII^e^ siècles, nous assistons à une série de marchandages et de trocs qui ne respectaient aucune des idées qui nous paraissent aujourd'hui les plus sacrées (1).

M. Ch. Dupuis écrit : « A notre avis, c'est avec raison que *le droit à l'équilibre* est une formule attrayante, facile à invoquer, difficile à récuser ; mais dès qu'on tente de la presser pour en exprimer des solutions concrètes et justes, la formule fond et s'évapore ; elle se dérobe et emporte les illusions qu'elle fait naître. Le principe d'équilibre ne saurait être poussé jusqu'à ses conséquences logiques et nécessaires, sans détruire les droits aussi essentiels qu'incontestables, sans être mis en contradiction radicale avec le principe de la souveraineté et de l'indépendance des États, qui est la base fondamentale et la seule base possible du droit international moderne (2). »

Mais ce mode, qui avait au fond, comme origine, la peur d'absorption des États, c'est-à-dire mû par

(1) Sir Trawers Twis, dans le droit des Gens ou des Nations considérées comme communautés politiques indépendantes (traduit de l'anglais par M. Rolin, Paris, 1887), jugeant avec impartialité les choses d'Europe dans le recul des temps, a dit : « Cet événement (la paix de Westphalie) a posé les fondements d'un nouvel ordre de choses entre les États de l'Europe, en groupant pour la première fois, comme en une famille, les États du centre de l'Europe, dont les membres étaient reconnus comme indépendants et comme possédant une égalité de droits, quoiqu'étant inégaux sous le rapport de la puissance respective. »

(2) Charles Dupuis. Le principe d'équilibre et le concert européen, de la paix de Westphalie à l'acte d'Algésiras. Paris, 1909, p. 92 et 93.

l'égoïsme, n'en contribuait pas moins, dans certains cas, à cimenter la paix et à empêcher les explosions conquérantes. Le système d'équilibre eut, au point de vue doctrinal, un chaud défenseur chez Fénelon (1), érigeant en principe la règle que tous les États voisins, ou liés par le commerce, devaient former une grande corporation, que tous les membres de cette grande corporation devaient, pour leur bien commun et pour la sécurité de chacun et de tous, prévenir tout accroissement démesuré de chacun d'eux, qui pourrait ainsi troubler l'harmonie et mettre en péril la tranquillité de tous les autres membres de la même corporation.

Ce système d'équilibre fut une arme à deux tranchants ; en suivant l'histoire du XVII^e^ et même du XVIII^e^ siècles, on est effrayé du nombre de guerres qui éclatent, sous prétexte et dans le but de la part de ceux qui les engagent, de faire triompher la paix par l'équilibre des forces.

On retrouve le même souci chez les différents diplomates du Congrès de Vienne et de Paris, ces grandes réunions d'où devait jaillir une paix durable. Seulement, pour assurer cet état, on remaniait la carte d'Europe avec une facilité qui ne tenait compte ni des aspirations des peuples, ni des traditions historiques.

Les combinaisons successives de l'Europe furent l'effet de la défiance ou de la crainte.

Les grandes nations en vinrent à absorber les petites, et la « dislocation de ce qui restait de l'Europe féodale et sa réorganisation sous Napoléon, laissa le monde

(1) Fénelon. Examen des devoirs de souveraineté.

occidental composé de cinq nations équilibrées de façon à peu près homogène, qui prirent la place des anciennes étendues hétérogènes autrefois gouvernées par leurs anciens souverains respectifs, et assurèrent dès lors l'hégémonie de l'Occident (1). »

Ce qu'il convient de bien mettre en lumière, c'est la conséquence, extrêmement importante au point de vue qui nous intéresse, des Traités.

Ceux-ci ont établi l'égalité juridique des puissances catholiques et des puissances protestantes issues de la Réforme, les mettant sur un pied d'égalité, rendant ainsi possible l'éclosion de l'idée même de Société des Nations.

SECTION IV

LE CONCERT EUROPÉEN

La politique de l'équilibre a été celle des diplomates jusque dans les temps modernes, et, en tant que telle ne mérite point que nous nous y arrêtions longtemps, puisque, comme nous l'avons vu, elle ne peut être que dans une faible mesure considérée comme précursive de la Société des Nations.

C'est à côté d'elle, parallèlement à elle, qu'il nous appartiendra d'étudier les doctrines et les efforts de

(1) Idéaux de paix en théorie et en pratique. Sir Thomas Barclay, 1918.

quelques individus ou de quelques groupements qui ont creusé l'idée, créé des projets, réalisé des essais, en un mot, ont préparé la voie.

Pourtant l'œuvre de la diplomatie qui, par ses réalisations, construit l'histoire des peuples, doit nous intéresser. Et en la suivant dans le cours des années, nous voyons que le principe d'équilibre a évolué pour devenir cette combinaison connue sous le nom de Concert Européen. De par sa constitution, le concert devait tendre à maintenir la paix en Europe bien plus que l'équilibre. Celui-ci, en effet, était basé sur un principe d'égalité de forces nécessairement instable et provocateur de rivalités (1) ; celui-là, au contraire, tel que l'alliance le fit, était une union de quatre grands Etats d'Europe, qui constituaient en permanence le Directoire européen. L'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie avaient conclu un pacte d'étroite solidarité politique et militaire contre Napoléon et la France.

Certains articles du traité de Chaumont sont à retenir : « Les hautes parties contractantes prennent l'engagement mutuel de pousser la présente guerre dans un parfait concert, afin de se procurer à elles-mêmes et de procurer à l'Europe une paix générale sous la protection de laquelle les droits de la liberté de toutes les nations puissent être établis et assurés. »

Les parties contractantes s'engageaient « à se concerter entre elles au moment de la conclusion de la paix

---

(1) Cet équilibre entre les puissances elles-mêmes est analogue à celui etabli par les Traités de Westphalie entre les nations catholiques et protestantes, et sur lequel nous nous sommes appesanti à la précédente section.

avec la France sur les moyens les plus propres à garantir à l'Europe et à se garantir mutuellement le maintien de la paix ».

Lorsque ces pays auraient réduit la France à accepter leurs conditions, ils auraient formé un directoire européen et on aurait assisté « au modèle le plus achevé d'organisation internationale qu'eût jamais enregistré l'histoire de l'Europe ».

Nous n'étudierons pas la façon dont Talleyrand déjoua cette combinaison et fit aboutir au Congrès de Vienne, qui nous ramène en somme à l'équilibre des forces, et qui y ramène l'Europe d'une façon brutale, en ce sens que les négociations de 1815 n'ont tenu aucun compte de ce que pouvaient être les âmes, les consciences, les traditions ou les aspirations de la plupart des peuples dont ils avaient disposé souverainement; « on avait fait, comme autrefois au traité de Westphalie, une œuvre d'empirisme politique (1) ».

Pasquale Fiore (2) veut donner, comme preuve, à cette époque, des tendances réactionnaires des gouvernants, le fameux **Traité de la Sainte-Alliance,** conclu entre le roi de Prusse et les empereurs d'Autriche et de Russie.

En voici le texte :

Article premier. — Conformément aux paroles des Saintes-Ecritures, qui ordonnent à tous les hommes de se regarder comme frères, les trois monarques contractants

(1) De la Brière. *Loc. cit.*, p. 83 et suiv. — A notre avis il faut convenir toutefois que les solutions empiriques ne sont pas toujours les plus mauvaises.

(2) P. Fiore. Nouveau Droit public international, II, p. 53.

demeureront unis par les liens d'une fraternité véritable et indissoluble, et, se considérant comme compatriotes, ils se prêteront, en toute occasion et en tout lieu, assistance, aide et secours, se regardant envers leurs sujets et leurs armées comme pères de famille ; ils les dirigeront dans le même esprit de fraternité dont ils sont animés pour protéger la religion, la paix et la justice.

Art. 2. — En conséquence, le seul principe en vigueur, soit entre les gouvernements, soit entre leurs sujets, sera celui de se rendre réciproquement service, de se témoigner, par une bienveillance inaltérable, l'affection mutuelle dont ils doivent être animés, de ne se considérer tous que comme membres d'une même nation chrétienne, les trois princes alliés ne s'envisageant eux-mêmes que comme délégués de la Providence pour gouverner trois branches d'une même famille, savoir : l'Autriche, la Prusse et la Russie ; confessant ainsi que la nation chrétienne, dont eux et leurs peuples font partie, n'a réellement d'autres souverains que celui à qui appartient en propriété la Puissance, parce qu'en Lui seul se trouvent tous les trésors de l'amour, de la sagesse et de la science infinie, c'est-à-dire Dieu, notre divin Sauveur Jésus-Christ, le Verbe du Très-Haut, la parole de vie. Leurs Majestés recommandent, en conséquence, avec la plus grande sollicitude, à leurs peuples, comme moyen de jouir de cette paix qui naît de la bonne conscience et qui seule est durable, de se fortifier chaque jour dans les principes et l'exercice des devoirs que le divin Sauveur a imposés aux hommes.

Art. 3. — Toutes les puissances qui voudront solennellement avouer les principes sacrés, qui ont dicté le présent pacte et qui reconnaîtront combien il est important au bonheur des nations, trop longtemps agitées, que ces vérités exercent désormais sur les destinées humaines toute l'influence qui leur appartient, seront reçues avec autant d'empressement que d'affection dans cette Sainte-Alliance.

Ce traité fut signé entre les trois puissances le 26 septembre 1815 et est complètement indépendant des protocoles du Congrès de Vienne. On doit reconnaître qu'il partait d'un très noble idéal. Sans doute, son caractère de mysticisme intégral cadrait mal avec l'incrédulité frivole d'alors ; il jurait davantage avec la réalité tangible qu'offraient les décisions du Congrès de Vienne, réalité qui négligeait le point de vue moral et s'étayait presque uniquement sur la force des puissants.

Mais cette Sainte-Alliance, suggérée au tzar Alexandre par la baronne de Krudener (1), est un fait nouveau, en ce sens que ses idées maîtresses se fondent, non plus sur l'équilibre relatif des puissances, sur l'intérêt que celles-ci peuvent avoir à se bien entendre, mais sur des éléments moraux. L'erreur était sans doute de glaner ces éléments au sein d'une religion que peu pouvaient comprendre sans doute, et que beaucoup ne partageaient pas; mais à supposer que les termes de Sainte-Trinité et de Dieu y soient remplacés dans le texte par ceux de solidarité universelle et d'humanité, nous ne sommes pas loin d'un embryon de pacte des nations. Et c'est en ce sens qu'il ne faut pas manquer de citer ces trois articles que la plupart des auteurs passent presque sous silence.

Mais l'élément essentiel qui le différencie, c'est qu'il s'agit là uniquement de l'échange de la volonté de souverains pris nommément, alors que, dans un Etat démocratique, il s'agit de la volonté des peuples eux-mêmes.

---

(1) S. T. Barclay. *Loc. cit.*

Après l'adhésion de l'Angleterre et de la France, après le Congrès d'Aix-la-Chapelle de 1818, les cinq grandes puissances constituèrent ce qu'on appelle la « Pantarchie », qui prétendit au droit de « veiller à la conservation de l'équilibre européen et d'empêcher les peuples de troubler la paix » (1).

Mais les idées révolutionnaires avaient progressé et les explosions populaires successives eurent vite fait de ramener en Europe le régime des guerres quasi-permanentes.

Le Concert Européen qui, sous l'influence des esprits humanitaires et par une sage évolution aurait pu devenir « un véritable conseil européen des Etats, capable d'imposer le respect de l'ordre et du droit » (2), sombra sous les à-coups révolutionnaires et, peut-être plus encore par les fautes de la diplomatie, qui ne vit pas le but à atteindre et préféra venir au système de l'équilibre des puissances, système qui finit par dresser l'un contre l'autre deux groupes de trois puissances ; et ces deux groupes, hostiles et méfiants, appliquèrent à fond la vieille maxime *si vis pacem para bellum,* comme si l'expansion démesurée des armements ne devait pas mathématiquement déclancher la conflagration générale.

Et pourtant, c'est dans cette période critique, et justement parce qu'elle était critique, que la doctrine et même les essais de réalisation pratique en faveur d'une société des peuples furent les plus nombreux.

---

(1) P. Fiore. *Loc. cit.*, p. 55.
(2) Sir Thomas Barclay. *Loc. cit.*, p. 53 et 54.

CHAPITRE III

Les Tendances modernes (*de 1789 à 1914*)

SECTION I

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Nous avons vu, quant à présent, les efforts faits dans l'Antiquité, et l'évolution de l'idée. Nous avons vu ses essais de réalisation pratique, et nous avons assisté à l'éclosion du principe d'équilibre, avant tout système politique.

Nous avons assisté à la tentative intéressante du Concert Européen qui était redevenu une politique de balance. Ceci, c'était la réalisation pratique, les données qui restent à l'Histoire et qui façonnèrent les cartes d'Europe; c'était, en un mot, le travail des gouvernants et des diplomates.

Mais à côté de ces manifestations concrètes, il y a tout l'essor des idées juridiques et philosophiques, qui émanent du droit international ou se rattachent étroitement à lui; il y a le mouvement des idées qui évoluent

et se manifestent dans des écrits doctrinaux, dans des organisations officieuses ou semi-officielles, mais qui ne pouvaient s'épanouir librement parce qu'enfermées dans un cadre trop étroit, dans les lignes rigides et trop arbitraires de la carte d'Europe. Mais ces efforts doctrinaux, ces tentatives mort-nées, ne furent point stériles, puisque ce sont eux, ce sont elles, qui ont permis l'éclosion du nouvel ordre de choses, après que le cataclysme l'eût permis.

Ce nouvel ordre de choses, qui pour la première fois dans l'histoire du monde reconnaît et consacre une interdépendance des nations, a sa source dans les éléments les plus profonds du droit public. On y parle de relations des nations, alors qu'auparavant on ne parlait que de société des Etats. La différence est capitale ; elle homologue le principe démocratique ; elle suit la voie tracée dès longtemps par l'école italienne, et il apparaît que Mancini (1), dans un cours inaugural, avait sur la question des visées prophétiques, quand il disait : « A qui me demanderait de réduire aux termes les plus élémentaires et à l'expression la plus simple la différence fondamentale de notre école des écoles antérieures, je répondrais que cette différence consiste en un changement du sujet de la science elle-même.

« Jusqu'aujourd'hui on a dit que ce que les individualités humaines sont en droit privé, les Etats représentés par leurs gouvernements le sont en droit international. Non, disons-nous, ce ne sont pas les Etats,

(1) Mancini. Discours d'ouverture du cours de 1852. Proluzioni, p. 71 et 72.

mais les Nations, et de cette manière nous substituons à un sujet artificiel et arbitraire, un sujet naturel et nécessaire ; nous ne regardons pas comme la source la plus haute de cette génération de droits et de devoirs, les règles d'après lesquelles chaque Etat se constitue, et détermine de se mettre d'accord et de se mettre en relations avec les autres ; mais avant l'établissement de ces énormes rapports, plus ou moins volontaires et contingents, nous reconnaissons l'existence de rapports réciproques et de droits antérieurs, inséparables par leur essence et, pour cela, soustraits à l'autorité et aux dispositions de leurs gouvernements, de rapports inaltérables et éternels (1). »

Toutes ces idées et tentatives, qui ont abouti à la formation possible d'une Société des Nations, nous allons les reprendre.

Si l'âpreté des luttes entre Etats a été plus grande au cours du XIX^e^ siècle qu'auparavant, cela tient à ce que les rapports des différents Etats devenaient plus intimes et plus fréquents, d'où les causes de friction augmentaient. Le développement des moyens de transport, les échanges économiques de plus en plus actifs, les émi-

(1) P. Fiore (*loc. cit.* p. 248) critique violemment cette école italienne, dont il dit qu'elle a confondu la question du droit international et du droit constitutionnel. A notre avis, il n'y a pas confusion, mais compénétration des deux sciences qui sont tellement liées l'une à l'autre. Mancini s'est rendu compte que l'action des diplomates, qui sont une émanation de l'Etat, personne morale, n'avait pas le caractère d'une libre manifestation de la volonté des peuples ; il a disjoint les nations d'avec les Etats, et, ce faisant, il a été un précurseur ; il se rattache directement aux tendances actuelles des grandes démocraties modernes.

grations considérables, tout cela a amené les différentes nations à se compénétrer chaque jour davantage.

Et à mesure qu'elles se connaissaient mieux, les différences de races, de mœurs et d'usages allaient diminuant, rendant possible la diffusion plus rapide, et la compréhension d'idéaux communs.

Dans tous les pays, on assiste à une éclosion de doctrines internationales et de tentatives de rapprochement. Il nous a paru utile de les exposer, en les groupant par pays d'origines, car, même dans une question aussi internationale, il est de toute évidence que les courants généraux qui dominent dans un pays, à une époque donnée, ne sont pas les mêmes aux Etats-Unis qu'en Russie, en France qu'en Allemagne. Autrement dit, l'évolution des idées suit son cours à la fois dans le temps et dans l'espace. Comme l'univers des idées est encore compartimenté par des cloisons étanches dont la principale est la différence des langues et l'arrêt des échanges intellectuels provoqués par les guerres, l'évolution des idées ne suit pas le même rythme dans tous les pays.

Certains sont en avance ; d'autres restent attachés à des conceptions qui peuvent sembler antimodernes. La diffusion ne se produit que par après, au bout de longues périodes, que les guerres prolongent trop souvent par les heurts qu'elles suscitent, les oppositions qu'elles maintiennent et l'arrêt des échanges intellectuels qu'elles prolongent.

C'est donc dans un pays donné qu'il nous a semblé intéressant de suivre l'idée de Société des Nations. Ce n'est qu'après que la contribution de chaque pays aura

été étudiée, qu'une impression d'ensemble pourra se dégager utilement et préciser la position de la question, dont nous verrons qu'elle tendait dans la majorité des nations à se concrétiser en un mode définitif.

Certains auteurs, tel que Kamarowsky, qui ont étudié avec soin la question de Société des Nations, ont cherché à cataloguer, à hiérarchiser les diverses tentatives et projets faits, distinguant des projets juridiques, politiques, économiques.

Nous n'avons pas voulu suivre cette voie qui, à notre avis, est pleine d'embûches et remplie de difficultés. Il nous importe peu que, pour servir une même cause, les philosophes prennent le pas sur les économistes, et les juristes sur les politiques ; la démarcation est le plus souvent malaisée ; la plupart des tentatives renferment à la fois des données scientifiques et des éléments économiques, des doctrines philosophiques et des considérations politiques. Elles ont un point sociologique commun et de ce fait, se rattachant toutes à une même origine, tendent à une organisation *optima*, et partant, sont toutes du domaine du droit international.

Nous analyserons par conséquent ces doctrines et ces projets relatifs à la Société des Nations dans les divers pays où ils se sont manifestés et selon leur ordre chronologique.

Divers modes sont proposés, séparés ou groupés, et dont les principaux sont : la codification, l'arbitrage, la fédération, le tribunal international, etc.

La codification ne saurait constituer à elle seule une Société des Nations. Elle ne saurait donc nous inté-

resser qu'au cas où elle formulerait des articles qui fonderaient, en somme, cette Société des Nations.

L'arbitrage, lui, ne réalise pas la Société des Etats. Il peut tendre au même but, mais est opposé par définition à toute idée de pacte. De grands espoirs avaient été fondés sur l'arbitrage ; nous verrons ce qu'il en faut penser.

Quant au tribunal international, il apparaîtra comme devant être le corollaire nécessaire de la Société des Nations, comme un de ses éléments constitutifs, mais dénué par lui-même de possibilité de vie, comme ne possédant pas en soi d'éléments nourriciers.

Ce que nous retiendrons donc essentiellement, ce sont les projets de Société des Nations proprement dite.

SECTION II

EN FRANCE

Comme nous le verrons dans la deuxième partie, c'est d'Amérique qu'est venu le premier acte réalisateur de la Société des Nations, acte exprimé dans le fameux Message du 22 janvier 1917 du président Wilson. Et comme nous le verrons aussi, l'Amérique a bien cru, et avec elle la plus grande partie de l'opinion européenne,

qu'elle faisait aboutir une idée à elle, une idée puisée dans la formation même des Etats-Unis (1).

Sans vouloir en rien diminuer le rôle considérable des Etats-Unis et celui du président Wilson, il est bon de remarquer que cette réalisation de la Société des Nations a des racines puissantes en Europe, et plus particulièrement en France.

Nous avons vu (2) comment, dès 1610, sous la plume de Sully, était éclos un projet de confédération européenne dénommée la République Très-Chrétienne, composée de quinze puissances, dont six monarchies héréditaires, six électives, trois républiques fédératives, reconnaissant trois religions, et, après l'expulsion d'Europe des Ottomans, fonctionnant sous un conseil souverain.

Dès le XVI^e siècle, les Eglises protestantes avaient conçu tout un plan de républiques fédératives françaises. C'est Emeric de la Croix et son « Nouveau Cymée (1623) » ; l'abbé de Saint-Pierre et son projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe.

A) La Révolution de 89

Il nous reste à voir l'œuvre générale de la Révolution française (3). Bien que ne partageant pas les idées de M. Aulard (4), nous ne pouvons mieux faire que

(1) Voir II^e partie, Section I, § A.

(2) Le grand Dessein de Henri IV et les autres projets. V. p. 48 et suiv.

(3) L'œuvre de la Révolution française comprend non seulement l'œuvre des révolutionnaires eux-mêmes, mais aussi celles des philosophes et des sociologues qui l'ont rendue possible.

(4) C. Aulard. Discours prononcé le 14 février 1918, au Collège libre des Sciences sociales.

reproduire les phrases qu'il a prononcées sur la Société des Nations, puisque — pour une fois — nous sommes d'accord avec lui : « Cette idée, dont le président Wilson est aujourd'hui le principal champion, n'est pas seulement américaine, elle est aussi française (comme elle est anglaise, hollandaise, allemande, helvétique). Elle a été formulée, propagée par les philosophes français du XVIII^e siècle, qui n'en ont pas eu le monopole, mais qui en ont été les défenseurs les plus éclatants ; elle a été formulée, propagée et aussi appliquée en partie par les hommes de la Révolution française. »

La philosophie du XVIII^e siècle avait hérité de l'idéal humanitaire de l'antiquité gréco-latine et du christianisme.

L'Hellade avait eu des fédérations de peuples ou amphictyonies... Les Stoïciens rêvaient une république universelle, où toutes les nations se fondraient en une seule société.

Cicéron louait les disciples de Platon qui avaient dit que nous sommes nés *ad congregationem hominum et ad societatem communitatemque generis humani*. Il professait l'amour du genre humain, ce qu'il appelait *caritas generis humani* (1)...

Le christianisme reçut et appliqua une partie de ces idées. Il tendit à établir l'unité de peuples dans l'unité de Dieu. Il mit en honneur les vertus douces et fraternelles, non seulement entre les individus, mais entre les nations. La *civitas christiana* succéda, ou parut

(1) Voir p. 18 comment, en fait, les Romains appliquèrent ces principes humanitaires, et de quelle façon égoïste ils comprirent la paix romaine.

succéder à la cité romaine. Le monde chrétien tendit à ne former qu'une seule société, une seule famille, une république chrétienne, réglée par les conciles, présidée par le pape, gouvernée par l'empereur et par les rois, avec une langue officielle commune, le latin.

L'unité de cette république chrétienne commença à s'affaiblir quand les langues indigènes commencèrent à supprimer le latin. C'est alors que se formèrent des nations, des patries, reposant sur d'autres fondements que la religion, par un commencement de sécularisation.

La cité chrétienne fut rompue par la Réforme, et le traité de Westphalie, en 1648, consacra cette rupture en accordant le droit d'exister à des nations non catholiques, en admettant des États protestants (1).

Désormais ce n'est plus dans la chrétienté une politique d'union ou de fédération, mais d'équilibre de groupes rivaux...

Au XVIIIe siècle, la philosophie exprime l'idée d'une société universelle, non plus chrétienne, mais humaine, et elle l'introduit jusque dans les traités. Ainsi, en 1762, les préliminaires de paix entre l'Angleterre, la France et l'Espagne, invoquent « le bien de l'humanité en général », et la même invocation se retrouve en 1783 dans le traité de paix entre l'Angleterre et la France.

Cette esquisse nous fait revivre l'évolution des idées, l'enchaînement des principes, et nous conduit tout na-

---

(1) Nous ne sommes pas aussi affirmatif que M. Aulard. Le traité de la Sainte-Alliance montre que cette rupture n'était pas consacrée définitivement. M. Aulard s'aperçoit d'ailleurs plus loin qu'il a été trop absolu, quand il reconnaît que « le traité de Rastadt, en 1714, proclame encore une paix chrétienne universelle ».

turellement à étudier et à comprendre l'état d'esprit du XVIIIe siècle. Cette mentalité, formée par une lente évolution, n'est pas le privilège des révolutionnaires; on la trouve déjà dans les écrivains chrétiens.

Ainsi au XVIIe siècle, Bossuet (1) dit : « Le partage des biens entre les hommes et la division des hommes mêmes en peuples ne doit pas altérer la société générale du genre humain » ; et Fénelon, dans le dialogue « Socrate et Alcibiade », fait dire à Socrate : « Chacun doit infiniment plus au genre humain, qui est la grande patrie, qu'à la patrie particulière dans laquelle il est né (2). »

On retrouve le même sentiment dans un Joseph de Maistre qui se rattache directement à la tradition chrétienne classique quand il dit : « Mille et mille fois on nous a dit que, les nations étant les unes à l'égard des autres dans l'état de nature, elles ne peuvent terminer leurs différends que par la guerre. Mais puisque aujourd'hui j'ai l'humeur interrogeante, je demanderai encore pourquoi toutes les nations sont-elles demeurées respectivement dans l'état de nature, sans avoir jamais fait un seul essai, une seule tentative pour en sortir? Suivant les folles doctrines dont on a bercé notre jeunesse, il fut un temps où les hommes ne vivaient point en société; et cet état imaginaire, on l'a nommé, ridiculement, « l'état de nature ». On ajoute que les hommes ayant balancé doctement les avantages des deux états, se déterminèrent pour celui que nous voyons...

---

(1) Bossuet. La politique tirée de l'Ecriture Sainte.
(2) Joseph de Maistre. Les Soirées de Saint-Pétersbourg.

« J'adresse en particulier cette même question aux croyants, avec encore plus de confiance. Comment Dieu, qui est l'auteur de la société des individus, n'a-t-il pas permis que l'homme, sa créature chérie, qui a reçu le caractère divin de la perfectibilité, n'ait pas seulement essayé de s'élever jusqu'à la Société des Nations ?

« Toutes les raisons imaginables pour établir que cette société est impossible militeront de même contre la société des individus. L'argument qu'on tirerait principalement de l'impraticable universalité qu'il faudrait donner à la grande souveraineté, n'aurait point de force, car il est faux qu'elle dût embrasser l'univers. Les nations sont suffisamment classées et divisées par les fleuves, par les mers, par les montagnes, par les religions et par les langues surtout, qui ont plus ou moins d'affinité. Et quand un certain nombre de nations conviendraient seules de passer à l'état de civilisation, ce serait déjà un pas de fait en faveur de l'humanité.

« Les auteurs français contemporains de la Révolution n'ont pas, en vérité, consacré des volumes sur le droit des gens comme l'ont fait certains étrangers (1), qui supposaient ou préparaient une Société des Nations.

« Au lieu d'écrire des volumes sur cette matière, c'est en passant, par boutade ou par occasion dans leurs écrits et leurs pamphlets divers, qu'ils célèbrent et popularisent l'idée fondamentale, à savoir que les nations entre elles doivent appliquer les mêmes règles de morale et de justice que les individus entre eux (2). »

---

(1) Grotius, Puffendorf, Vattel.

(2) A. Aulard. Conférence faite au Collège libre des Sciences sociales, le 14 février 1918.

Deux courants se dessinent, l'un chimérique, qui vise à fondre toutes les nations en une seule, et l'autre, le principal, qui tend à confédérer les nations en maintenant l'intégrité nationale ou même en la développant. C'est cette école qui créera le principe des nationalités, qui constitue la cellule première de la Société des Nations.

Ces deux tendances distinctes se trouvent parfois chez le même auteur. C'est ainsi que dans Mably (1), qui eut tant d'influence sur les hommes de la Révolution, on trouve : « Il en est de l'amour de la patrie comme de l'économie, de la générosité, etc. Soumis comme elle à une vertu supérieure, il doit comme elle lui obéir; ou ses erreurs, loin de servir la République, en précipiteront la décadence.

« Cette vertu supérieure à l'amour de la patrie, c'est l'amour de l'humanité ! Etendez votre vue, mon cher Aristias, au delà des murailles d'Athènes. Est-il rien de plus opposé à ce bonheur de la société, dont nous recherchons le principe, que ces haines, ces jalousies, ces rivalités qui divisent les nations ? La nature a-t-elle fait les hommes pour se déchirer et se dévorer ? Si elle leur ordonne de s'aimer, comment la politique serait-elle sage en voulant que l'amour de la patrie portât les citoyens à rechercher le bonheur de leur république dans le malheur de ses voisins ? Faisons disparaître ces frontières, ces limites qui séparent l'Attique de la Grèce, les provinces des Barbares, et il me semble que ma raison s'étend, que mon esprit s'élève, que tout mon

(1) Mably. Les entretiens de Phocion, 1763.

être s'agrandit et se perfectionne. S'il est doux pour moi que mes concitoyens veillent à ma sûreté, combien n'est-il pas plus agréable de penser que le monde entier doit travailler à mon bonheur ! »

Ici, la première tendance semble bien prévaloir. Un humanitarisme général et quelque peu imprécis, utopique avant tout. Mais, plus loin, Mably dit : « Comment s'est-il pu faire que des hommes renoncèrent à leur indépendance et formèrent des sociétés parce qu'ils sentirent le besoin qu'ils avaient les uns des autres, n'aient pas vu que les sociétés ont les mêmes besoins de s'aider, de se secourir, de s'aimer, et n'en aient pas conclu sur-le-champ qu'elles doivent observer entre elles les mêmes règles d'union, d'ordre et de bienveillance que les mêmes citoyens d'une même bourgade ont entre eux ? »

Et ces idées seront celles de Voltaire, de Rousseau ou de Raynal.

Rousseau (1), notamment, reprend les idées de l'abbé de Saint-Pierre, et se propose de les exposer sous une forme moins obscure que celle dans laquelle elles avaient été publiées. Il a refait seulement le projet de paix perpétuelle et la Polisynodie, et écrivit ensuite *Le Jugement*, ou critique de cette œuvre, dont il n'approuvait pas tout. Il reconnaît à l'abbé de Saint-Pierre que ses idées sont sublimes et utiles en elles-mêmes, mais qu'il raisonne en enfant sur les moyens à appliquer.

---

(1) Rousseau publia la Paix perpétuelle et la Polisynodie. Il s'en tint là dans la traduction, en style courant, des œuvres de l'abbé de Saint-Pierre. Il les compléta par son *Jugement*, qui est une critique de son exposé à lui.

J.-J. Rousseau dénonce les tendances de l'époque à l'absolutisme, comme les causes principales qui entretiennent la haine entre les nations et empêchent la possibilité d'une entente.

Volney et Condorcet ont la même opinion. Ce sont de ces idées qu'est sortie la Révolution française, qui ne fut pas égoïste, car ses auteurs eurent le sentiment qu'ils « la faisaient pour l'humanité entière et, qu'à l'instar des peuples de France, tous les peuples du monde ne devaient former qu'une seule famille (1) ».

La Révolution ne fut, en effet, autre chose en France qu'une fusion de peuples, jusqu'alors plus ou moins distants et séparés par les traditions, les coutumes et les mœurs. De par le mouvement de fusion spontané, les Alsaciens, les Bourguignons, les Comtois, les Provençaux et les Gascons, s'unirent étroitement pour ne former qu'une nation. L'idée de monarchie fédérative ou de république ne fut pas introduite, et pourtant l'on assiste à une sorte de confédération, mais de confédération tellement étroite que tous les éléments se fondent en un seul pour réaliser l'unité nationale.

Et les révolutionnaires rêvaient d'étendre cette union à l'Europe entière, à l'humanité. Camille Desmoulins écrivait, en 1790 : « Nous allons arracher les haines de divisions qui séparaient les Français entre eux, et déjà il n'y a plus de provinces ; espérons que, bientôt, la division des royaumes ne sera plus ; il n'y aura plus qu'un seul peuple, qu'on appellera le genre humain. »

---

(1) Camille Desmoulins. Révolution de France et de Brabant, p. 318.

Dans le même mois, Danton disait, dans un banquet, « que le patriotisme ne devait avoir d'autres bornes que l'univers » ; il proposait de boire « à la liberté, au bonheur du genre humain ».

Anacharsis Cloots développe ces principes jusqu'à leurs plus extrêmes limites, se baptisant lui-même d' « orateur » du genre humain ; il voulait la république universelle (1). Cette république, qu'il prône, serait selon lui gouvernée par un conseil exécutif de sept membres et représentée par un pouvoir législatif composé de 2 à 3.000 parlementaires.

Tous ces extrémistes, plus ou moins illuminés, eurent le tort de s'égarer dans le domaine de l'utopie et de confondre divers principes. Ils crurent que l'on pouvait penser à supprimer les nations pour en constituer une seule, comme si une société possible des nations n'impliquait pas, par essence, l'existence de celle-ci et même le renforcement du sentiment national; comme si l'internationalisme, au sens propre du mot, excluait la possibilité et la légitimité du sentiment national (2).

Si donc l'on exclut les tendances exaltées de ce Prussien francisé qu'était Anacharsis Cloots, et de quelques autres révolutionnaires, nous devons constater que les tendances qui ont triomphé au Congrès de Versailles, et dont le président Wilson semble avoir la quasi-paternité, ont été dès longtemps exprimées en France.

(1) Anacharsis Cloots. « Bases fondamentales de la république du genre humain », 1793.

(2) Nous aurons à revenir sur cette distinction essentielle, qui a été perdue de vue de nos jours, à de trop nombreuses reprises. Nous la développerons.

Citons encore, comme se rattachant à la même époque Gondom (1), qui, au milieu de considérations imprécises et quelque peu fantaisistes sur l'organisation de la paix générale et perpétuelle, fait apparaître les premiers éléments d'un tribunal international. En faisant la description d'une fédération des Etats, il montre en effet la nécessité qu'il y a de distinguer, d'une façon tranchée, le pouvoir législatif d'avec le pouvoir judiciaire... Ce qui fait l'originalité de sa théorie, c'est qu'il considère que les Etats doivent être représentés sur le pied de l'égalité et non sur celui de la proportionnalité, ce qui fait que chacun d'eux devra désigner un seul juge. Ces juges seraient élus par les gouvernements et pris parmi les juristes les plus habiles, sur les indications de l'opinion publique, constituant un tribunal permanent dont les membres seraient inamovibles, qui connaîtraient tous les différends entre Etats. Les décisions du tribunal seraient ratifiées par le congrès.

Ces idées sont, au fond, très intéressantes et très modérées.

Le message du 22 janvier est renfermé en puissance dans ces passages du discours que Volney prononça le 18 mai 1790 :

« Jusqu'à ce jour, l'Europe, dit-il, a présenté un spectacle affligeant d'orgueil apparent et de misère réelle ; on n'y comptait que des maisons de prince et des intérêts de famille. Les nations n'y avaient qu'une existence

(1) Gondom d'Assone. Du droit public ou du droit des gens, ou principe d'association civile et politique, suivi d'un projet de paix générale et perpétuelle, Paris, 1807.

accessoire et précaire ; on portait en dot des peuples comme des troupeaux ; pour les menus plaisirs d'une tête, on remuait une contrée ; pour les pactes de quelques individus, on privait un pays de ses avantages naturels.

« Vous changerez, Messieurs, un état de choses si déplorable ; vous ne souffrirez plus que des millions d'hommes soient le jouet de quelques-uns qui ne sont que leurs semblables, et vous rendrez leur dignité et leurs droits aux nations. La délibération que vous allez prendre aujourd'hui, a cette importance qu'elle va être l'époque de ce grand passage. Aujourd'hui, vous allez faire votre entrée dans le monde politique. Jusqu'à ce moment, vous avez délibéré dans la France et pour la France ; aujourd'hui, vous allez délibérer pour l'univers et dans l'univers. Vous allez, j'ose le dire, *convoquer l'Assemblée des Nations.* »

Et Volney présente ce projet de décret.

L'Assemblée déclare solennellement :

1° Qu'elle regarde l'universalité du genre humain comme ne formant qu'une seule et même société, dont l'objet est la paix et le bonheur de tous et de chacun de ses membres ;

2° Que dans cette grande société générale, les peuples et les États, considérés comme individus, jouissent des mêmes droits naturels et sont soumis aux mêmes règles de justice que les individus des sociétés partielles et secondaires ;

3° Que, par conséquent, nul peuple n'a le droit d'envahir la propriété d'un autre peuple, ni de le priver de sa liberté et de ses avantages naturels ;

4° Que toute guerre entreprise par un autre motif et par un autre objet que la défense d'un droit juste, est un acte d'oppression qu'il importe à toute la grande société de réprimer, parce que l'invasion d'un Etat par un autre Etat tend à menacer la liberté et la sûreté de tous.

Par ces motifs, l'Assemblée Nationale a décrété et décrète, comme article de la Constitution française :

Que la nation s'interdit, de ce moment, d'entreprendre aucune guerre tendant à accroître son territoire actuel.

L'Assemblée n'adopta pas ce projet, mais, du moins, elle en sanctionna l'esprit quand, le 22 mai 1790, elle décréta, en une formule due au duc de Lévis et approuvée par Mirabeau : « Que la Nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et qu'elle n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. »

Cette expression nouvelle, insérée comme article dans la Constitution de l'an IV, homologuait solennellement le principe du libre consentement des peuples, désormais maîtres de leur propre destinée.

C'est donc à la France que revient d'avoir inauguré cette conception qui, sous le nom de « principe des nationalités », est resté l'élément dominant des relations internationales. C'est à la France que revient d'avoir la première sanctionné dans toute une série de faits, le droit nouveau qu'elle proclamait (1).

---

(1) Ces principes furent en effet scrupuleusement respectés lors de l'annexion d'Avignon et du comtat Venaissin ; puis dans celui de la Savoie, du comté de Nice, de la rive gauche du Rhin.

Les populations furent consultées soit par le moyen d'une convention élue, soit par l'expression directe des vœux des habitants dans le ressort de chaque commune, ou imprimés, ou manuscrits, aux archives nationales ; les textes qui expriment ce libre consentement sont l'éloquent témoignage de la loyauté du peuple français à observer le principe proclamé par la Constituante dans sa séance du 22 mai 1790.

On peut dire aussi qu'il y eut comme une ébauche ou un commencement de Société des Nations dans ces républiques sœurs faisant ceinture à la France, république batave, helvétique, ligurienne, cisalpine, parthénopéenne, romaine.

Réf. Aulard, *loc. cit.*

C'est parce que ce principe fut trop souvent violé au cours du XIXe siècle, que la paix était nécessairement fragile et que les haines allaient s'accumulant, et que la question d'Alsace-Lorraine, de Pologne, du Schleswig ou du Trentin, entretenait les foyers d'incendie. C'est parce que le Traité de Versailles s'est efforcé, quoique bien imparfaitement, de respecter autant que possible ce principe, que l'on peut entrevoir une possibilité future d'interdépendance des nations.

L'on peut s'étonner que cette même Révolution, qui avait promulgué les droits de l'homme, n'ait pas de même élaboré le principe des droits des gens et tenté d'ébaucher une Société des Nations.

Elle s'y est essayée.

Robespierre mit aux voix, mais vainement, les articles suivants (1) :

1° Les hommes de tous les pays sont frères, et les différents peuples doivent s'entr'aider suivant leur pouvoir, comme les citoyens du même Etat ;

2° Celui qui opprime une nation se déclare l'ennemi de toutes ;

3° Ceux qui font la guerre à un peuple pour arrêter les progrès de la liberté et anéantir les droits de l'homme, devraient être poursuivis par tous, non comme des ennemis ordinaires, mais comme des ennemis et des brigands rebelles.

Grégoire (2) essaya, à deux reprises, d'introduire dans la Constitution une déclaration des droits des gens, faisant remarquer notamment qu'une telle déclaration

(1) Robespierre. Séance de la Convention nationale du 24 janvier 1793.

(2) Grégoire. Séance de la Convention du 18 juin 1793 et du 4 floréal, an III.

« sera le fanal vers lequel les opprimés, vers lequel surtout les Polonais malheureux tourneront leurs regards ».

Les autres considérants renferment des notions justes, mais emmêlées dans un tissu broussailleux et idéologique, où il a le tort de confondre, comme l'ont fait plusieurs de ses devanciers et comme le fera plus tard toute une école socialiste, la notion *d'internations* avec celle *d'antinations.*

A cause peut-être de cette conception inexacte ou de la personnalité même des propagateurs des nouvelles tendances, à cause aussi de l'état politique troublé de l'Europe et de l'ignorance du peuple français et des peuples européens (1), aucune déclaration officielle du droit des gens ne fut faite, aucune tentative d'ébauche de la Société des Nations ne fut entreprise.

Mais ces principes, implicitement contenus dans l'esprit même de la Révolution, ont par la suite exercé une influence profonde, tant sur l'opinion française que sur les réalisations européennes.

D'ailleurs la Révolution française fut propagandiste, et cette propagande devait être facilitée par l'altruisme même qui se manifestait dans ses principes exclusifs de défiance (2).

---

(1) Les conventionnels, à notre sens, à cause de leurs excès de toutes sortes, suscitaient la défiance chez beaucoup, et notamment parmi les éléments pondérés du pays. Leurs tendances, même celles justes, étaient de ce fait vouées à l'insuccès du moment.

Il en est de même à l'heure actuelle en Russie, où les élans sincères de la jeune révolution russe sont entraînés dans les tourbillons d'un soviétisme chaotique.

(2) La propagande révolutionnaire, qui dans la suite eut tant de répercussion, eut du moins un résultat presque immédiat. Quand, en 1792, nos généraux conquirent la rive gauche du Rhin, comblèrent

Si les appels faits par la Révolution de 1790 à 1795 pour que les peuples se soulevassent contre les despotes, afin « qu'ils s'embrassent à la face des tyrans détrônés (1) », sont restés vains, c'est que les rois se coalisèrent pour combattre le foyer de liberté et aussi, trop souvent, de violences, qu'était la France d'alors.

Cette propagande illustrait par avance l'idée de Société des Nations.

Si les circonstances (2) empêchèrent qu'en France (3) se fissent les réalisations générales de ces vues, du moins l'idée était en marche et le principe des nationalités devint une règle juridique, qui affirme le droit de la collectivité de disposer de ses destinées à l'intérieur et fournit une base pour des rapports juridiques fondés sur l'égalité entre les nations organisées en Etats (4). Et, chose importante, ainsi que la formation des divers Etats américains n'a pas empêché la formation d'une fédération supérieure (5), de même le principe des nationalités permet l'établissement d'une Société des

---

les vœux de la population en abolissant le despotique régime féodal existant, ils rendirent la France aimable aux Rhénans et leur fit alors désirer d'être Français. Et c'est une joie de constater qu'après un siècle, certains s'en souviennent encore.

(1) Isnard. Discours à l'Assemblée Législative du 29 novembre 1791.

(2) Comte de Las Cases. *Mémoires de Sainte-Hélène*, 1817. La politique napoléonienne consiste à agglomérer, à concentrer géographiquement, les mêmes peuples qu'a dissociés, morcelés, la Révolution française.

(3) Em. Kant, disciple direct de la Révolution française, publia en 1795 : Essais sur la Paix perpétuelle. Nous l'étudierons plus loin.

(4) J. Tchernoff. Les Nations et la Société des Nations dans la politique moderne, Paris, 1919.

(5) En ce qui concerne les fédérations d'Etats, qu'il ne faut pas confondre avec les Etats fédératifs, voir M. Duguit, Droit public, et M. Carré de Malberg, Cours de droit constitutionnel, 1910.

Nations, et seule le rend possible en supprimant les causes essentielles de divisions.

Selon M. Tchernoff, à côté de ce principe de nationalités, harmonieux et sain, il existerait d'autres principes de nationalités, notamment le système allemand (1). D'après celui-ci, le groupement vaincu est soumis à la volonté et à la personnalité du vainqueur, non parce qu'il y a donné son consentement, mais parce que « des recherches linguistiques ou ethnologiques mises au service du conquérant, prouvent que le groupement le plus faible doit, *a priori*, subir au nom des fins supérieures la volonté du plus fort (2) ».

On pourrait croire ainsi que le principe des nationalités est une arme à deux tranchants. A vrai dire, il nous semble bien que ce principe soit unique et puisse se résumer en ce terme : « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

Et cette formule a l'avantage d'éviter toute espèce de malentendu; elle semble bien montrer que M. Tchernoff se trompe quand il considère le système politique allemand comme un des principes des nationalités. Ce système allemand n'a aucun point commun, aucune ressemblance avec le principe des nationalités, puisqu'il s'y oppose nettement, impliquant la négation du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes; tout au plus pourrait-on admettre que ce n'en est qu'une dérivation lointaine, une déformation totale.

---

(1) J. Tchernoff. *Ibid.*

(2) Cette thèse inadmissible a été particulièrement soutenue par M. Kœhler, professeur de droit international à Berlin, à propos de la violation de la neutralité belge, dans un ouvrage intitulé : *Not kennt kein gebot*, Berlin, 1915.

Et cela doit nous mettre en garde contre le mode d'application des principes eux-mêmes; il ne faut pas que les gouvernants, avec la complicité parfois hypocrite de juristes ou de publicistes, déforment les principes le plus noblement idéaux, pour arriver à servir l'intérêt d'un pays ou ce qu'ils croient être son intérêt.

Il ne faut pas non plus que certains publicistes ou sociologues, pour servir l'idée qu'ils défendent ou pour flatter les intérêts d'une classe, déforment les principes et en tirent des conséquences dangereuses et fausses.

Bien mieux, ce droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, doit être interprété strictement, en ce sens qu'il ne doit jamais devenir le ferment d'une action révolutionnaire de la part d'une démocratie qui pousse des peuples voisins à secouer certaines chaînes. Car cette pression est appelée le plus souvent à devenir une intervention armée contraire au principe originel.

B) Après 48

Et ce danger est apparu dans le cours du XIX^e^ siècle, où l'on s'est trouvé en présence des interventionistes, spécialement au moment de la Révolution de 48. « Les deux tendances furent immédiatement aux prises; le principe des nationalités, pour les uns devait devenir le programme d'une action révolutionnaire allant jusqu'à une guerre de propagande; pour les autres il devait se renfermer dans les limites de la non-intervention, conformément à la tradition de paix de Louis-Philippe et de Guizot (1). »

---

(1) Tchernoff. *Loc. cit.*

Le mouvement de propagande était dû surtout à l'action intense de nombreux clubs dirigés par des étrangers réfugiés à Paris et arborant des titres significatifs, tels que la Fraternité des Nations.

« Tout le monde, nous dit Tchernoff (1), se sentait pénétré par les effluves de fraternité internationale qui faisaient vibrer les cœurs », et Michelet évoque cette époque en disant : « Le Concile Européen (2) reste incomplet, inharmonique, sujet aux fantaisies cruelles, aux guerres impies des rois, tant que ces hauts génies de peuples n'y siègent pas dans leur majesté, n'ajoutent pas un nouvel élément de sagesse et de paix au fraternel équilibre du monde. »

Mais, comme nous le verrons plus loin (3), aux aspirations désintéressées de la France répondait, en Allemagne, cette fausse interprétation du principe des nationalités, qui consistait à revendiquer comme allemande toute terre où la langue allemande était parlée, comme si ce critérium suffisait à étiqueter une province ; fausse interprétation qui, après avoir brutalement réprimé les tentatives de réveil polonais, « aboutit à l'absolutisme prussien et au triomphe de la force sur le droit, en sa terminaison finale, l'Empire allemand ».

Quand on consulte le *Moniteur Officiel* de l'époque, on est frappé à la lecture d'un discours d'un Sarrans ou d'un Lamartine, par l'élévation même du concept politique et par l'intérêt que la France ne cessait de porter

---

(1) Tchernoff. *Loc. cit.*
(2) Michelet. La France devant l'Europe, p. 71.
(3) Voir chap. III, section III.

aux nations faibles et opprimées, rendant ainsi *possible* pour plus tard une *possibilité* de Société des Nations. La France n'y travaillait pas positivement, mais on peut dire qu'elle s'y efforçait négativement, en tendant à supprimer la cause de haines durables, que crée l'oppression par une nation d'un pays ou d'une province visant à son indépendance (1).

Mais après le coup d'Etat de 1851, le principe des nationalités passa du peuple entre les mains des gouvernants, et ceux-ci se laissèrent aller à en jouer suivant leur gré ; mais l'idée maîtresse subsistait et même, parce qu'étouffée, prenait plus de force, et au Congrès de Lausanne, un peu avant 1870, on mit à l'ordre du jour la question d'une organisation fédérale de l'Europe, et la résolution suivante fut adoptée :

Le Congrès déclare :

1° Que le seul moyen de fonder la paix en Europe est la formation d'une fédération des peuples, sous le nom d'Etats-Unis d'Europe ;

2° Que le gouvernement de cette union doit être républicain et fédératif, c'est-à-dire, reposer sur le principe de la souveraineté du peuple, et respecter l'autonomie de chacun des membres de la fédération ;

3° Que la constitution de ce gouvernement doit être perfectible ;

4° Que la fédération européenne doit garantir à chacun des peuples qui la composeront, la souveraineté et l'autonomie ;

---

(1) Cela nous montre bien malheureusement que la France n'a cessé, au cours des ans, d'être imbue d'idéologie souvent dangereuse, ce qui ne l'empêche pas d'être accusée, par les peuples rivaux, d'avoir des visées impérialistes.

5° Qu'aucun peuple ne pourra entrer dans la conférence européenne s'il n'a déjà le plein exercice :

Du suffrage universel ;
Du droit de consentir ou de refuser l'impôt ;
Du droit de paix et de guerre ;
Du droit de conclure ou de ratifier les alliances politiques et les traités de commerce ;
Du droit de perfectionner lui-même sa constitution.

C'était là un effort visible vers la réalisation de la Société des Nations. Cette idée rencontra un grand succès en Europe, et les journaux républicains la développèrent couramment.

Toutefois, à cause des conditions de liberté politique qu'elle impliquait, cette motion devait soulever la défiance des Etats non démocratiques. Notamment, elle fut accueillie avec défaveur par la Prusse, même par les anciens libéraux tels que Schultz-Delitsch, qui en s'y associant auraient craint de froisser le sentiment national allemand (1).

Une pléiade d'auteurs français reprit la question sous un jour parfois original.

Il convient de signaler Pecqueur, qui dès avant cette date avait donné un ouvrage intéressant, mais se ressentant gravement des tendances politiques de l'époque (2).

Selon lui, la solution vers laquelle on doit tendre, est celle de l'État unique. Selon lui, la division de l'humanité en nations est un reste de barbarie, et le

---

(1) Tchernoff. *Loc. cit.*

(2) Pecqueur. De la Paix, de son principe et de sa réalisation, Paris, 1842.

patriotisme est digne de condamnation. Pecqueur, comme beaucoup d'humanitaires, croit qu'il existe une antinomie, une impossibilité entre l'existence des nations et celle d'un élément susceptible de les coordonner sans les diminuer pour autant de leur puissance propre qui leur échappe. Il commet la faute qu'avaient faite avant lui beaucoup d'hommes de 89 et qui sera le défaut originel, organique, de nombreuses écoles socialistes.

Il considère pourtant la fédération des nations comme possible; il fait allusion à un congrès statuant en dernier ressort, mais à ses yeux ce stade ne doit être que temporaire.

M. Marchand donne un projet où le fonctionnement du Congrès qui doit être placé à la tête du monde est largement exposé. Son fonctionnement est complété par l'adjonction d'un tribunal à la ressemblance de la Cour suprême des Etats-Unis.

M. Bara (1), dans un ouvrage beaucoup plus juridique que les précédents, étudie les divers modes proposés et conclut que le seul fonctionnement d'un tribunal suprême serait particulièrement dangereux et laisserait des Etats soumis autant à l'arbitraire que par le droit de la guerre. Selon lui, le tribunal suprême permanent ou arbitral est bien un des éléments nécessaires au maintien de la paix, mais il est intimement lié et subordonné à l'établissement de la loi, c'est-à-dire de la codification et de l'unification fédérative, trois organismes qui sont, selon son expression, « les trois

(1) M. Bara. La Science de la Paix, 1849, publié seulement en 1872.

colonnes sur lesquelles reposera la paix générale ». Ces idées sont justes et cadrent avec celles que nous avons déjà exprimées, avec cette différence toutefois que la codification pourra venir par après et qu'elle doit être précédée par la formation de la société, et avec cette précision que le tribunal devra être permanent et non arbitral.

En ce qui concerne la codification, M. Bara se rend fort bien compte qu'elle ne peut être réalisée en même temps que les deux autres éléments; mais il se trompe dans l'ordre à suivre quand il dit que le tribunal international ne serait réalisable qu'après la codification, qui elle-même se ferait graduellement « en commençant par de simples traités entre les nations et en s'élevant jusqu'à un code complètement élaboré ». Il ne voit d'ailleurs la réalisation de cet état de choses que dans un avenir fort éloigné.

M. Villiaume (1) traite accidentellement, dans un ouvrage non juridique, du tribunal international ou congrès, qui traiterait en dernier ressort de toutes les questions internationales, mais les pages qu'il nous donne ne renferment aucun fait nouveau. Il propose toutefois la suppression des ambassadeurs et la réduction des armées permanentes au taux de un soldat pour 400 habitants.

En 1867 se fonde, à Paris, la Société Française des Amis de la Paix, qui poursuit le but de la suppression de la guerre (2).

---

(1) M. Villiaume. L'Esprit de la Guerre, 1864.

(2) Fondée par M. Passy et publiant un Bulletin mensuel.

C) L'Influence de 70

La guerre de 1870 survint. Son issue fatale, et surtout la violation du principe des nationalités, condensée dans l'arrachement de la Lorraine et de l'Alsace, empêchait désormais que l'idée de Société des Nations puisse être reprise sérieusement. La lourde faute politique de Bismarck empêchait tout progrès en ce sens. Celui qui parlait d'une entente possible entre les nations froissait le sentiment national et rencontrait l'opposition des masses et la défiance des gouvernants.

Pourtant, tout le temps que cet état instable de l'Europe persisterait, l'idée d'internations devait paraître aux yeux des Français antinationale, parce que les nations n'étaient pas constituées comme l'auraient voulu leurs peuples, et que vouloir rapprocher ainsi ces nations imparfaites, c'était condamner par le fait même les nations et insulter aux sentiments nationaux.

Il fallait que les éléments moraux triomphassent et que les sentiments populaires obtinssent satisfaction; en un mot que les choses revinssent dans l'ordre, pour que la question de Société des Nations puisse utilement être remise sur le tapis.

On trouve quand même en France des efforts réels. M. Goblet d'Alviella (1), par exemple, parle de la transformation juridique de l'ordre international, précise que celui-ci doit passer par trois phases successives: les alliances partielles, les confédérations d'Etats et la fédération, ce qui est trop absolu d'ailleurs, car le

---

(1) M. Goblet d'Alviella. Désarmer ou déchoir, 1872.

système des confédérations d'Etats ne peut fonctionner que dans des cas d'espèces.

M. de Laveleye (1) croit qu'un temps viendra où sera constituée une fédération des Etats ayant une cour suprême analogue à celle qui fonctionne aux Etats-Unis.

Cette cour suprême, qui siègerait soit en Suisse, soit en Belgique, aurait une compétence, restreinte seulement par le cercle des affaires internes des Etats, c'est-à-dire une compétence si étendue que cette cour suprême ressemblerait bien plutôt à un congrès qu'à un tribunal international.

Le gros reproche à faire à la théorie de M. Laveleye, reproche qu'a d'ailleurs fait M. Larroque (2), consiste dans ce qu'il proclame, d'une façon absolue, le principe de non-intervention en ce qui concerne l'exécution des décisions du tribunal, dont l'autorité devrait être suffisante pour contraindre par elle-même la puissance réfractaire.

Il est évident que, quoi qu'en pense M. Laveleye, un tribunal dépourvu de moyens de coercition ne saurait fonctionner utilement.

M. Larroque parle de l'institution d'un tribunal international venant après la codification réalisée par l'Union générale des Etats : il semble plutôt considérer une union de fait qu'une société juridique. Mais ces diverses tentatives sont comme timides et isolées.

---

(1) M. Laveleye. Des causes actuelles de guerre en Europe et de l'arbitrage, 1873.

(2) M. Larroque. De la création d'un code de droit international et de l'institution d'un haut tribunal, juge souverain des différends internationaux, 1875.

Pourtant ce ne furent pas en France les juristes éminents qui firent défaut depuis cette époque. Les Gauchy, les Hautefeuille, les Ortolan (1), eurent de brillants continuateurs, mais en ce qui concerne la Société des Nations nous ne trouvons rien ou presque rien. Les auteurs français, sans doute à cause des tragiques réalités politiques, sont nettement positivistes et se tiennent éloignés des spéculations.

Mais certains voient clair et ont confiance dans l'avenir qu'ils osent envisager en face. Comment ne pas être frappé par cette page du professeur Chrétien (2), qui entrevoyait lumineusement, dès 1890, la réalisation future.

— « La Société juridique des Nations civilisées, une union des Etats, mais c'est l'utopie à la base même du système — vont s'écrier en chœur, écrit M. Chrétien, tous ceux qui ne reconnaissent à une solution un caractère pratique, qu'autant qu'elle ne tient aucun compte du développement non seulement possible et probable, mais incessant et actuel des idées de concorde et de civilisation. Pour qui a gardé la foi en un avenir meilleur de l'humanité, ce rêve d'une union juridique des peuples n'offre rien d'irréalisable. Oh ! sans doute, cette union ne s'établira pas subitement par un coup de la baguette d'une fée bienfaisante et sur toutes les parties du droit à la fois ! La concevoir ainsi serait se laisser bercer par une illusion décevante. Elle se réalisera peu

---

(1) Ortolan (Eugène). 1824-1891. « Des moyens d'acquérir le droit international », 1841.

(2) M. A. Chrétien. Dans l'avant-propos de la traduction de l'italien du droit international de Fiore, Paris, 1890.

à peu, sur des points limités d'abord, pour s'étendre ensuite à d'autres, et finir par englober l'ensemble du droit. N'en déplaise aux pessimistes, c'est ainsi qu'elle se fait aujourd'hui sous leurs propres yeux. On ne peut, en vérité, en dénier la progressive réalisation sans se refuser à confesser l'évidence même. Toutes les grandes conventions internationales passées dans ces derniers temps et relatives à des objets si divers : assistance des blessés et malades en temps de guerre ; service postal et télégraphique ; protection des câbles sous-marins, de la propriété industrielle, de la propriété littéraire ; occupations de territoires africains ; neutralisation du canal de Suez ; répression de la traite des noirs, etc., ne sont-elles rien ? Ne sont-elles pas plutôt les jalons d'une communauté juridique qui va s'étendant chaque jour à des objets nouveaux ? N'est-il pas déjà question de l'adoption des règles uniformes en matière de droit maritime et de lettres de change ? (1) Ce droit commercial universel semble donc quelque chose de si monstrueux !

« A Dieu ne plaise, qu'il en soit ainsi ! En vérité, il n'en est rien, et, ce dont s'étonneront ceux qui viendront après nous, sera, non pas qu'on ait pu aboutir à son adoption, mais bien, plutôt, qu'on ait mis si longtemps à y arriver.

« Non, l'union juridique des peuples civilisés n'est pas impossible. A la supposer réalisée progressivement, on ne cède rien à l'utopie. On déduit logiquement l'avenir du présent, et l'on ouvre les yeux à la lumière.

---

(1) Il faut remarquer que cette page a été écrite en 1890.

« Encore, n'ai-je invoqué, à l'appui de la thèse que je soutiens, que les résultats patents et publics du travail de la diplomatie, sans rien dire de ceux auxquels aboutit nécessairement la transformation des conditions matérielles, économiques et morales du monde moderne. Au point de vue matériel, la facilité des communications ; au point de vue économique, les rapports incessants établis entre les peuples par le grand commerce, les nécessités et les existences du crédit international ; au point de vue moral, la pénétration réciproque des idées, grâce à l'action d'une presse puissante ; l'influence de plus en plus grande apportée dans la direction des affaires de l'État aux classes principalement intéressées au maintien de la paix ; l'autorité toujours croissante acquise par l'opinion publique ; l'exagération même de ce fléau nouveau de la paix armée et du militarisme à outrance, qui pèse aujourd'hui si lourdement sur le monde, seront peut-être les facteurs les plus actifs de l'union future.

« En toute matière où cette union juridique sera établie, il va être désormais facile, en cas de contestation ou de conflit :

« 1° De faire déclarer le droit par une assemblée composée de mandataires des États-Unis (lisez Société des Nations), Conférence ou Congrès ;

« 2° D'assurer la sanction de la décision prise. Cette sanction (sérieuse désormais et pratique), on la trouvera dans la garantie collective des États associés qui, régis tous par la même règle, éprouveront tous un véritable tort à la suite de la violation commise par l'un

d'entre eux et seront tous, par là même, autorisés à la réprimer en restaurant l'intérêt du droit (1) ».

L'on peut voir ainsi qu'en France, le pays qui avait fait le plus historiquement pour l'organisation de la Société des États, l'idée maîtresse n'était pas morte ; elle était, chez certains esprits supérieurs, plus vivante que jamais, mais elle ne trouvait place que dans les écrits doctrinaux réservés à une élite ; elle n'avait pas cours dans le pays même, car elle aurait été dangereuse et inopérante.

Inopérante, parce que devant la crise grandissante des conséquences du traité de Francfort, tout était stérile ; dangereuse, parce que susceptible de fausser l'opinion publique.

---

(1) M. Chrétien ajoute : « Sans doute, le recours à la force armée et à la guerre ne disparaîtra pas de la scène du monde. Mais quoi d'étonnant à cela ! Qu'il s'agisse de droit international ou de droit privé, toute sanction aboutira toujours et nécessairement, en dernière analyse, à l'emploi de la force. »

Et, plus loin, cette phrase où M. Chrétien devinait la crise européenne que devait faire éclater le militarisme allemand : « Quand trop souvent, hélas ! le criminel poursuivi engage la lutte avec la force publique chargée d'assurer la répression, c'est une guerre miniature à laquelle nous assistons. »

SECTION III

EN ALLEMAGNE

En remontant aux origines, les Germains, si l'on en croit un auteur allemand (1), « divisés en nombreuses tribus ou peuplades, furent toujours disposés à reconnaître aux nations les droits auxquels ils prétendaient eux-mêmes. Derrière l'étranger, ils voyaient toujours l'homme, et trouvaient équitable que chacun fût jugé d'après le droit de sa tribu d'origine ou de la tribu qu'il s'était choisie. Ils reconnaissaient la coexistence de différents droits nationaux. Ils attachaient la plus grande importance aux idées d'indépendance personnelle, de liberté et d'honneur ; mais tout en se croyant supérieurs aux autres nations (2), ils ne croyaient pas être seuls en possession de ces biens ».

Voici le tableau de la mentalité internationale germanique, assez avantageux pour les Barbares ; mais selon Bluntschli, l'Empire germanique ne put relever l'Empire romain, et il donne de cette incapacité des raisons assez confuses parmi lesquelles l'influence néfaste du christianisme semble prépondérante. Outre que l'on ne comprend pas bien le mécanisme exposé par Bluntschli,

(1) Selon Bluntschli, professeur à l'Université d'Heidelberg, « Le Droit international ». Introduction, p. 14 et suiv.

(2) Cet aveu significatif est à retenir.

il est surtout intéressant d'arriver à la constatation que cet auteur fait (1): « Pour établir dans le monde un ordre de choses régulier, leurs forces (celles des empereurs germains) étaient encore bien plus insuffisantes (que celles des papes). L'Allemagne du Moyen Age est l'exemple classique d'un pays où règne la violence ; où le droit n'a d'autre appui que la force ; c'est l'époque du Faustrecht par excellence. Où la force fait la loi, le droit international ne peut prendre pied (2). »

Nous sommes donc renseignés sur la mentalité germanique d'origine. Il faut en arriver à Pufendorf, un Allemand, continuateur de Grotius, qui a défendu avec énergie le principe que « le droit naturel et le droit international ne sont point restreints à la chrétienté, mais sont un lien entre toutes les nations de quelque religion qu'elles soient, parce que toutes les nations font partie de l'humanité ».

Ces idées n'entrèrent en pratique que fort tard. En 1815, la Sainte-Alliance n'admettait encore qu'un droit international exclusivement chrétien. Pourtant ces mots n'avaient plus la portée étroite qu'ils avaient auparavant, puisque cette Sainte-Alliance comptait des nations catholiques, protestantes et orthodoxes. Seule la Turquie était exclue du concert des nations européennes (3).

---

(1) Bluntschli, *Loc. cit.*, p. 16.

(2) Voir également Heffter, « Le Droit international de l'Europe », Berlin, 1844, et de Holtzendorf, « Le Droit public européen », Hambourg, 1839.

(3) C'est seulement en 1856, au Congrès de Paris, que la Porte est officiellement représentée dans le concert européen.

A) Kant (1)

Comme nous l'avons vu déjà, les idées humanitaires de la Révolution française trouvèrent un disciple particulièrement brillant en la personne de Kant, le célèbre philosophe allemand, inspiré tout entier de la tradition française de nos encyclopédistes et de nos philosophes.

---

(1) Nous répétons ici cette idée classique que Kant a subi aussi fortement que possible l'influence des lettres françaises, de la civilisation européenne.

Nous devons mentionner que cette idée a été combattue par M. Félix Sartiaux dans une série d'articles parus dans la *Revue Positiviste internationale* (du 1er novembre 1918 au 1er janvier 1919), et édités en un ouvrage « Kant et la philosophie française du XVIIIe siècle. — Kant et la Révolution ». (Riom, 1919.)

Dans une discussion documentée, il établit que Kant :

1° N'a aucune attache avec les philosophes du XVIIIe siècle, parce que, dit-il notamment : « Les philosophes du XVIIIe siècle ont été déistes ou athées. Kant, après avoir nié l'existence de Dieu par la raison théorique, la garantit par la raison pratique et rétablit la religion dans les limites de la raison dans la plupart des dogmes chrétiens, dont le XVIIIe siècle avait affranchi la philosophie. »

Et plus loin : « Kant est loin d'avoir été en Allemagne un initiateur des idées libérales. Il n'a fait que suivre un mouvement qui s'est développé en dehors de lui. Il ne l'a suivi d'ailleurs qu'en y apportant des restrictions telles qu'elles équivalent à le renier. »

M. Sartiaux donne encore comme raison que Kant a vécu toute sa vie à Kœnigsberg, dans l'isolement le plus complet ;

2° N'a aucune attache avec la Révolution, et il nous donne comme raison que c'était un homme d'ordre qui haïssait les révolutions.

A notre avis, ces raisons ne sont point convaincantes. Car le fait, pour un esprit supérieur, d'être profondément influencé par des idées, n'implique pas qu'il les épouse aveuglément.

D'ailleurs Jochman, un auteur allemand pourtant, confesse que Kant s'intéressait puissamment à la Révolution française.

Voir également à l'appui de la thèse classique : « Kant et la Révolution Française », *Revue de Paris* du 15 mars 1856, p. 481, 508.

M. Sartiaux d'ailleurs (p. 7), en contradiction avec lui-même, confesse que la philosophie du droit de Kant est un mélange de notions

Nous lui devons deux ouvrages: « Principes métaphysiques du droit » (1) et « Projet de paix perpétuelle » (2), dont le deuxième renferme des idées remarquables.

L'esquisse philosophique d'un projet de paix perpétuelle vaut d'être analysée, car il renferme en puissance, encore que trop abstraitement, les tendances actuelles.

---

empruntées au droit romain et au droit révolutionnaire français. Il faut convenir néanmoins que Kant n'est pas seulement continuateur des traditions françaises, mais qu'il a été aussi fortement influencé par l'ouvrage de Wolff, intitulé : *Jus gentium método scientifica pertratactum*.

Mais en ce qui concerne l'idée qui nous intéresse, le projet de paix perpétuelle, l'influence française est manifeste.

(1) Em. Kant. « Principes métaphysiques du droit », Kœnigsberg, 1797, traduit en français par Tissot, Paris, 1853.

(2) Em. Kant, *Ibid.*

Dans les principes métaphysiques du droit, Kant établit dans son par. LIV, que les éléments du droit des gens ne sont que des cités, des états, considérés dans leurs rapports actuels externes (comme des sauvages sans lois), sont naturellement dans un état non juridique ;

2° Que cet état est un état de guerre (le droit du plus fort), quoi qu'il n'y ait pas, en réalité, toujours guerre ou toujours hostilité. Cette position respective (lorsque l'un et l'autre peuple ne veulent rien de mieux quoiqu'il n'en résulte en fait aucune injustice pour personne), est cependant très injuste en lui-même, et les Etats voisins les uns et les autres, sont obligés d'en sortir ;

3° Qu'il est nécessaire qu'il y ait un pacte international conçu d'après l'idée d'un contrat social primitif, et par lequel les peuples s'obligent respectivement à ne point s'immiscer dans les discordes intestines les uns des autres, mais, néanmoins, à se garantir mutuellement des attaques étrangères ;

4° Que cependant l'alliance ne doit supposer aucun pouvoir souverain (comme dans une constitution civile), mais seulement une fédération (*Faederalitaet*), à laquelle on puisse toujours renoncer et qui doit ainsi être renouvelée de temps en temps ; droit subsidiaire (*in subsidium*) à un autre droit primitif, savoir : celui d'éviter l'état de guerre avec ceux qui sont nos alliés (*faedus amphictyonum*).

Une première section contient les articles préliminaires d'une paix perpétuelle entre les nations énumérées de la sorte :

1° Nul traité de paix où l'on se réserverait la matière d'une nouvelle guerre ne sera regardé comme valide. Un traité de paix doit supprimer toute occasion présente ou future de recommencer la guerre, fût-elle même encore inconnue aux parties contractantes ;

2° Nul État indépendant (gros ou petit), ce qui est très indifférent, ne pourra jamais être acquis par un autre État, soit à titre d'échange, d'achat ou de donation.

« Un État, précise Kant (1), n'est pas, comme le sol où il se trouve, un patrimoine *(patrimonium)* ; c'est une société d'hommes qui seule peut se commander et disposer d'elle-même. Il a ses racines propres comme tige indépendante. L'incorporer à un autre État comme une simple greffe, c'est lui ravir sa qualité de personne morale et le réduire à la condition d'une simple chose » ; et l'auteur expose ensuite les dangers perpétuels auxquels l'Europe est sans cesse exposée par suite de ce mercantilisme qui permet aux États de s'épouser les uns les autres ;

3° Les troupes régulières *(miles perpetuus)*, doivent être abolies avec le temps ; « en effet, dit-il, étant toujours prêtes à agir, elles menacent sans cesse d'autres États et les excitent à augmenter indéfiniment le nombre des hommes dans les armées. Cette rivalité, source inépuisable de dépenses, qui rendent la paix plus onéreuse qu'une courte guerre, fait même entreprendre quel-

(1) Kant. *loc. cit.*, p. 252.

quefois des hostilités dans la seule vue de se délivrer par là d'une pénible charge » ;

4° On ne doit point contracter de dettes nationales pour soutenir les intérêts de l'État au dehors ;

5° Aucun État ne doit s'ingérer de force dans la constitution ni dans le gouvernement d'un autre État (1) ;

6° On ne doit pas se permettre, dans une guerre, des hostilités qui seraient de nature à rendre impossible la confiance réciproque, quand il sera question de la paix.

Tel serait l'usage qu'on ferait d'assassins *(percussores)*, d'empoisonneurs *(venifici)*, la violation d'une capitulation, l'excitation secrète à la trahison *(perdullio)*, l'usage des espions *(uti exploratoribus)*, etc. (2).

Une deuxième question contient les articles définitifs de la paix perpétuelle.

Selon Kant, « pour les hommes, l'état de nature *(status naturalis)* n'est pas un état de paix, mais de guerre, et d'une guerre sinon ouverte, du moins toujours prête à s'allumer. Il faut donc que l'état de paix soit établi ».

Et après le développement de ce préliminaire, il pose les principes suivants :

1° La constitution civile de chaque État doit être républicaine, qui renferme seule les éléments de liberté, de soumission et d'égalité.

---

(1) Kant prétend que le fait de laisser un pays dans l'anarchie est salutaire pour les autres, car il les instruit du danger ; il semble bien qu'il ne tienne pas un compte exact des réalités politiques et surtout économiques. Pourtant, il est évident qu'à l'heure actuelle l'existence, en Europe, de la Russie soviétique, est de nature à faire réfléchir les autres nations.

(2) Kant connaissait sans doute mal l'âme allemande.

Cela nous fait songer aux déclarations du président Wilson, quand il avertit solennellement l'Allemagne que l'Entente ne pourra traiter avec les Hohenzollern. Seulement, aujourd'hui on parle de démocraties au sens le plus large du mot, alors que Kant distinguait la République de la Démocratie (1);

2° Le droit international doit être fondé sur une fédération des États libres.

Kant représente avec juste raison que les peuples vivant à l'état de nature sont en perpétuelle puissance de lésion. Quand un peuple est organisé en État, le danger reste le même, car chaque État fait « consister sa majesté précisément à ne dépendre de la contrainte d'aucune législation extérieure ». Et les souverains eux-mêmes mettent leur point d'honneur à pouvoir disposer de plusieurs millions d'individus, qui sont prêts à se sacrifier pour un but qui ne les concerne pas directement.

Et Kant continue : « Quoi qu'il soit, le champ de bataille est le seul tribunal où les États plaident pour leurs droits; mais la victoire, en leur faisant gagner le procès, ne décide pas en faveur de leur cause. Le traité de paix qu'elle amène ne le fait pas non plus sortir de l'état de guerre (état qui consiste à trouver toujours un nouveau prétexte de se battre); et l'on ne peut cependant pas les accuser d'injustices, puisque, étant leurs propres juges,

---

(1) D'après Kant, la démocratie est nécessairement despotique, dans le sens propre du mot, puisqu'elle établit un pouvoir exécutif où tous prononcent sur, et, en tous cas, contre un seul (qui n'est pas du même avis); où la volonté de tous n'est donc pas celle de tous, ce qui est contradictoire et opposé à la liberté.

ils n'ont pas d'autres ressources pour terminer leurs différends. Le droit des gens ne pourra même pas les forcer, comme le droit naturel y oblige les individus, à sortir de cet état de guerre, parce qu'ayant déjà une constitution légale comme États, ils se sont soustraits à toute contrainte étrangère qui tendrait à établir entre eux un ordre constitutionnel plus étendu. Cependant, du haut du tribunal suprême du pouvoir moralement législatif, la raison condamne sans exception la guerre comme voie de droit; elle fait un devoir immédiat à l'état de paix; et comme cette pacification ne saurait s'effectuer, ni être garantie sans un pacte entre les peuples, il faut qu'ils forment une alliance d'une espèce particulière, qu'on pourrait appeler alliance de paix (*faedus pacificum*), différent du traité de paix (*pactum pacis*), en ce qu'elle terminerait à jamais toutes les guerres, tandis que celui-ci n'en finit qu'une seule. Cette alliance ne tiendrait à aucune domination sur les États, mais uniquement au maintien assuré de la liberté de chaque État particulier qui participerait à cette association, sans qu'ils eussent besoin de s'assujettir à cet effet, comme les hommes dans l'état de nature, à la contrainte légale d'un pouvoir public.

« On peut prouver que l'idée d'une fédération qui s'étendrait insensiblement à tous les Etats et qui les conduirait ainsi à une paix perpétuelle, peut être réalisée d'une façon objective. Car si le bonheur voulait qu'un peuple aussi puissant qu'éclairé pût se constituer en république (gouvernement qui, par sa nature, doit incliner à une paix perpétuelle), il y aurait dès lors un centre pour cette association fédérative; d'autres Etats

pourraient y adhérer pour garantir leur liberté d'après l'idée du droit international, et cette alliance pourrait s'étendre insensiblement. »

Et après avoir développé sa pensée, Kant termine l'exposé de ce second principe par le raisonnement particulièrement profond que voici : « Aux yeux de la raison, il n'y a qu'un seul moyen de tirer les Etats de cette situation turbulente où ils se voient toujours menacés de la guerre : c'est de renoncer, comme les particuliers, à la liberté anarchique des sauvages, pour se soumettre à des lois coercitives, et former ainsi un *État de Nations (civitas gentium)* qui embrasse insensiblement tous les peuples de la terre. Or, comme les idées qu'ils se font du droit des gens les empêchent absolument de réaliser ce plan et leur font rejeter, dans la pratique *(in thesi)*, ce qui est vrai dans la théorie *(in hypothesi)*, on ne peut substituer (si l'on ne veut pas tout perdre), à l'idée positive d'une république universelle, que le supplément négatif d'une alliance permanente, qui empêche la guerre et s'étende insensiblement pour arrêter le torrent de ces passions injustes et inhumaines qui menaceront toujours de rompre cette digue. »

Et, plus loin (1), il fait encore allusion à cette fédération des États, association permanente et libre.

Les idées exprimées sont fort belles et ressemblent beaucoup à celles qui, de nos jours, sont fréquemment répétées (2). Mais Kant, dira-t-on, fait une pétition de

(1) Kant. *Loc. cit.*, p. 316.

(2) Les principes de Kant ont été combattus par Egel, dans ses Eléments de la philosophie du droit, qui considère que la paix perpétuelle, si on y parvenait, serait un état de stagnation morale pour les peuples.

principe et ne propose rien en fait. Lui-même le reconnaît; il entend rester dans le domaine philosophique dans lequel les souverains feraient bien de puiser; il examine lui-même les conflits trop fréquents entre la morale et la politique, et donne bien à sa conception le caractère qu'elle a réellement, en concluant (1): « S'il est de devoir, si l'on peut même concevoir l'espérance de réaliser, quoique par des progrès sans fin, le règne du droit public, la paix perpétuelle qui succédera aux trêves, jusqu'ici nommées traités de paix, n'est donc pas une chimère, mais un problème dont le temps, vraisemblablement abrégé par la marche progressive de l'esprit humain, nous promet la solution. »

Si Kant n'est pas embarrassé dans la rédaction d'un projet, du moins, comme le dit fort justement M. Kamarowsky, « il résume dans un petit nombre d'articles ses pensées qui ont grandement devancé le temps où il vivait (2) ».

Telle est du moins sur Kant l'opinion d'un éminent juriste étranger, qui n'a par conséquent aucune raison *a priori* pour louer Kant plutôt que de le combattre.

En France, Kant a parfois été durement traité.

M. Declareuil (3) se montre particulièrement sévère pour Kant. D'après lui, selon le mode kantien, la Société des Nations apparaissait impossible et inutile ; impossible, puisqu'une union de peuples capable de fonder la paix perpétuelle sous la garantie de sanctions légales

(1) Kant. *Ibid.*, p. 321.

(2) Kamarowsky. *Loc. cit.*, p. 154.

(3) M. Declareuil, professeur de droit à Toulouse : Kant, le Droit public et la Société des Nations de droit international public, 1918, p. 113.

et efficientes, entraînerait la confusion de ces peuples en un seul, c'est-à-dire le contraire d'une société; inutile, puisque dans la forme où elle reste imaginable, cette alliance de paix conçue par Kant, naturellement instable, n'apporterait aux hommes aucun avantage dont ils ne jouissent autrement à meilleur compte. Quant à nous, nous ne parvenons pas à saisir clairement ce que veut dire M. Declareuil; nous ne voyons pas bien les raisons de cette impossibilité qui fondrait les peuples en un seul, alors que Kant lui-même reconnaît impossible cette réalisation et appartenant seulement au domaine de l'idéal; non plus que celles de cette inutilité, car aucun système d'union ne peut être moins instable que celui présent, qui est celui de la désunion, et qui n'a pas semblé porter aux hommes des avantages bien marqués.

Et le professeur de Toulouse continue, englobant dans un même mépris Kant et l'idée même de Société des Nations, quand il écrit (1) : « Or, précisément, sur quelques rêves et espérances que dans ces derniers mois on s'est trop complu à commenter ou à gloser, le promeneur maniaque des faubourgs de Kœnigsberg avait fourni, en son temps, des avis ou de prétendues solutions.

« Des traductions, un peu oubliées, de livres qui en contenaient l'essentiel, avaient été proposées, il y a longtemps, à l'indifférence des Français. L'heure a paru sans doute bonne pour les tirer de la poussière. »

---

(1) *Ibid.* — M. Declareuil fait ici allusion à un résumé de M. Aulard publiant les passages principaux de la Paix perpétuelle de Kant, Paris, 1918.

De telles phrases sous la plume d'un juriste nous étonnent; quant au fond, elles n'apportent aucun élément nouveau; nous avons vu, en toute impartialité, ce qu'il fallait penser des théories de Kant, et nous ne pensons pas avoir à revenir sur notre opinion.

B) Autres Auteurs

En 1897, c'est-à-dire presque au même moment que l'ouvrage de Kant, parut celui de Fichte (1). Selon lui, les Etats qui doivent tendre à une paix perpétuelle qui constitue « l'unique ordre légal entre les Etats », doivent constituer une fédération qui aurait le pouvoir de contraindre les membres rebelles à se soumettre.

Quelques années plus tard un autre auteur, Schelling (2), manifeste des opinions, semblables quant au mode de réalisation, en se prononçant en faveur de la « Fédération de tous les Etats, garantissant les uns aux autres leur organisation intérieure ».

Mais cet état, selon lui, ne deviendra possible que quand les nations seront parvenues à un idéal juridique suffisant et qu'elles auront su se soumettre à la loi supérieure commune à tous (3). En considérant « la réalisation graduelle de l'Etat organisé juridiquement » (*der Rechtverfessung*), comme l'unique objet de l'Histoire, Schelling continue: « Selon les idées des philosophes, l'Histoire finira par le règne de la raison, c'est-à-dire

---

(1) J. Fichte. Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschafts Lehre, 1917.

(2) Schelling. System des transcendentalem Idealismus, 1900.

(3) Schelling. Voir à ce sujet Kamarowsky, *loc. cit.*, p. 257.

par l'avènement de l'âge d'or du droit, lorsque l'arbitraire aura disparu de la surface de la terre et que l'homme sera librement revenu du point où il a été mis primitivement, point qu'il avait déjà quitté lorsque l'Histoire a commencé. »

Tout en rendant hommage à la profondeur des sentiments qui animent sans conteste ces auteurs, on reste frappé devant la nébulosité et l'imprécision qui se dégagent de leurs écrits. Le moins que l'on puisse dire d'eux, est qu'ils manquent totalement de sens pratique.

Citons encore Lips (1) et Sartorius (2); celui-ci a écrit un ouvrage très substantiel et sérieux sur la paix, mais il n'entrevoit qu'une solution : un Etat unique sous la forme de république représentative.

En 1844, Heffter publia un ouvrage qui eut un retentissement considérable, tant en Allemagne qu'à l'étranger (3). S'il n'y étudie pas directement la Société des Nations, du moins développe-t-il longuement ce que, selon lui, doivent être les relations entre les Etats.

Il commence par justifier la nécessité de la guerre en son introduction, quand il dit (4) : « Aucune société ne peut compter sur une paix éternelle. Les nations, comme les individus, pèchent elles-mêmes et entre elles ; la guerre est une voie d'expiation et de relèvement. Supposer un âge d'or sans la guerre et ses nécessités,

---

(1) Lips. Der allgemeine Friede, Erlangen, 1814.

(2) Sartorius. Organen des volkommenen Friedens, Zurich, 1837.

(3) A.-G. Heffter, professeur à l'Université de Berlin. « Le droit international de l'Europe », Berlin, 1844. Traduit en français par Jules Bergson, Paris, 1873.

(4) Editions successives en 1848, 1855, 1861 et 1867. Traduit en grec, Athènes, 1860; en polonais, Cracovie, 1864.

c'est supposer un état des nations exemptes de péchés. Il est certain que la guerre, en provoquant un certain mouvement moral, raffermit des forces qui, pendant la paix, dorment ou s'émoussent sans profit. En offrant une protection contre l'injustice et contre les violations de la volonté libre et rationnelle des nations, elle conduit elle-même au rétablissement de la paix troublée. »

Tout se borne, selon lui, à arriver à un état d'équilibre des nations tel que les sources de conflit soient plus rares. Et selon Heffter, cet état d'équilibre peut même trouver ses éléments dans « la garantie collective et morale d'une association d'Etats inégaux, garantie qui a pour but d'obliger ses membres et de s'opposer à la suprématie d'un seul par la force réunie de tous ».

C'est là consacrer le système politique d'équilibre; mais c'est tout.

Signalons, pour mémoire, Kaufmann (1), qui propose de fonder, pour la constitution de la paix sur la terre, une Académie universelle ou Société de personnes entièrement indépendantes, par leur situation et leur fortune, de tout pouvoir politique, comme si un procédé aussi platonique pouvait être efficace, comme si les hommes ne dépendaient pas toujours de quelque chose, tout au moins des courants d'opinion, comme si, enfin, un organisme privé pouvait remplacer un organisme politique. Toutefois, ce projet de Kaufmann a trouvé sa réalisation et prend de l'intérêt, comme le fait observer Kamarowsky (2), depuis la fondation, en 1873, de

(1) Kaufmann. Die Idee und der praktische Nutzen einer Weltakademie des Volkerrecht, 1855.

(2) Kamarowsky. *Loc. cit.*, p. 380.

l'Institut de Droit international, exclusivement composé de sommités juridiques, dont les travaux ont une grande importance pour le progrès de la science internationale.

M. Adler (1) apporte, lui aussi, sa contribution à l'idée de Société des Nations. Après s'être élevé contre le militarisme qui, en entretenant la possibilité de la guerre, est la cause principale des révolutions et du paupérisme, déplore que les États, qui depuis longtemps entretiennent des relations de faits, n'aient pas encore élaboré une union juridique.

La juridiction supérieure qu'il propose est appelée par lui, tantôt tribunal, tantôt congrès, et serait composée de façon permanente par des représentants nommés par les États, à raison de un par million d'habitants (proportion trop élevée, qui, à notre avis, devrait être plutôt de l'ordre de un par dix millions au maximum). Les petits États ne comptant pas un million d'habitants se réuniraient pour envoyer un délégué. Cette proposition est logique, et Adler ne tombe pas dans l'écueil trop fréquent de trop nombreux démocrates qui, interprétant faussement les principes révolutionnaires, conçoivent l'égalité d'une manière fausse aussi, ne la distinguent pas de la proportionnalité qui, elle, dérive de la justice.

Le Congrès siégerait dans une ville neutralisée de l'Europe. La compétence de la juridiction serait définie par son but même, qui consiste à supprimer les révolu-

---

(1) Maurice Adler, auteur supposé de la brochure anonyme intitulée « Der Krieg. die Congressive und die allgemeine Wehrpflicht », Prague, 1868.

tions et les guerres (1). « Par conséquent, nous propose l'auteur, seraient de son ressort :

« *a)* Les conflits entre les peuples et les pouvoirs exécutifs de l'Etat, conflits qui finissent ordinairement, soit en haut, par un coup d'Etat, soit en bas, par une insurrection ; et *b)* entre États, les différends qui conduisent à la guerre. De cette compétence dériveraient les pouvoirs suivants du Congrès :

« 1° Le droit de fixer, pour certains délais, l'effectif de l'armée de chaque pays, en tenant compte des nécessités de la sécurité intérieure ;

« 2° Le droit de réclamer la guerre contre l'État rebelle qui aurait refusé de se soumettre à sa décision ou aurait, de sa propre autorité, augmenté ses armements ; le tribunal aurait en même temps le pouvoir de dégager les sujets d'un tel État du serment de fidélité à leur gouvernement, et

« 3° il entretiendrait des relations avec les États non chrétiens et demi-civilisés (2).

« Son pouvoir s'étendrait à l'Europe et à l'Amérique ; quant au reste de l'humanité, il dirigerait et élèverait les peuples dans l'esprit du christianisme, de l'humanité et du progrès. Il faudrait à cet effet renoncer au principe de non-intervention et établir partout des stations permanentes *(permanente Cultustationen)*, destinées à servir de centres pour les missions chré-

(1) Kamarowsky. *Loc. cit.*, p. 382.

(2) Ce terme de non-chrétien nous choque actuellement, mais se conçoit à l'époque où, en fait, seuls les États chrétiens étaient pleinement civilisés. Le Japon, par exemple, était encore en enfance.

tiennes, expéditions scientifiques, et pour la surveillance des tribus sauvages. »

L'intervention du Congrès dans les affaires intérieures de l'État est une faute ; elle serait d'ailleurs inopérante, car, dans la majorité des cas, un coup d'État se prépare dans le secret, et une révolution explose avec trop de soudaineté pour qu'une organisation juridique puisse les enrayer.

Trendelenburg, inspiré par les enseignements de la guerre de 1870, examine à son tour la question et propose une solution (1). Il l'entrevoit dans un congrès international permanent, conférence composée de délégués des gouvernements, qui fonctionnerait à la fois comme assemblée politique et comme assemblée juridique. L'auteur, en effet, précise que les délégués agiraient comme mandés par leurs gouvernements pour les questions d'organisation juridique, mais recouvreraient leur personnalité et statueraient en pleine indépendance en cas de conflits.

M. Kamarowsky ne semble pas avoir saisi nettement la portée de ce double aspect des délégués, quand il reproche à Trendelenburg de ne pas en être venu au tribunal international. A notre avis, on relève une fois de plus le tort de M. Kamarowsky de trop poursuivre son idée dominante, son désir, le tribunal international, comme si celui-ci pouvait exister sans congrès, sans société constituée juridiquement. Trendelenburg a, au contraire, saisi la nécessité de cette union, de ce congrès permanent et a seulement commis la faute de projeter

(1) Trendelenburg. Luken *in Volkerrecht*, 1870.

un seul organisme, alors que la cour suprême devrait être distincte du congrès lui-même.

Trendelenburg a un autre mérite : il rejette l'arbitrage qui, comme nous le verrons, est un procédé insuffisant (1) et incapable d'empêcher les conflits d'éclater. Il convient de signaler la tentative intéressante que peu de temps avant la guerre de 70 fit M. Bluntschli (2). L'Europe s'était habituée depuis le début du XIX^e^ siècle à formuler le droit en articles de code ; M. Bluntschli avait pensé que le moment était venu de tenter une codification du droit international. Encore que cet essai n'intéresse pas directement la Société des Nations, du moins a-t-il son utilité incontestable en ce sens qu'il crée un mouvement de doctrines susceptible de rapprocher les différentes nations et de leur permettre de mieux comprendre leur interdépendance.

Il signale en son introduction (3) « qu'il n'est pas impossible que le droit international devienne moins timide à l'avenir et qu'on se croie autorisé à intervenir lorsqu'un État ne respecte pas suffisamment les lois de l'humanité ; il en serait alors à peu près comme dans les États fédératifs, où le pouvoir central garantit aux citoyens certains droits et intervient lorsqu'un État ou canton ne les respecte pas. Jusqu'à présent, ajoute Bluntschli, les essais de garantir au nom du droit international certains droits individuels communs à toute

---

(1) Voir section suivante.

(2) Bluntschli, professeur de Droit international à l'Université de Heidelberg. « Le Droit International codifié », traduit par M. Lardy, Paris, 1881.

(3) *Ibid.*, pag. 19.

l'humanité ont été rares et on ne les a tentés que faiblement. Encore aujourd'hui, la crainte d'empiéter sur la souveraineté des divers États empêche toujours d'agir énergiquement dans cette direction.

Le code international de Bluntschli reflète les tendances allemandes. Notamment les articles 286 et suivants, qui ont trait aux cessions de territoires, contiennent la justification de l'arbitraire le plus absolu, couvert sous de soi-disant garanties de droit (1).

---

(1) Art. 286. — Pour qu'une cession de territoires soit valable, il faut :

a) L'accord de l'État cédant et de l'État cessionnaire ;

b) Une prise de possession effective de la part de l'État acquéreur ;

c) Comme minimum, la reconnaissance de la cession par les personnes qui, habitant le territoire cédé et y jouissant de leurs droits politiques, passent au nouvel État ;

d) L'absence d'obstacles graves de nature internationale.

Art. 287. — La cession du territoire entier entraîne la chute de l'État et son incorporation à l'État acquéreur.

Art. 288. — Un État peut, sans cession formelle, prendre possession du territoire d'un autre État et se l'incorporer légalement :

a) Lorsque l'État étranger renonce aux droits de souveraineté qu'il exerçait précédemment ;

b) Lorsque la population a renversé son gouvernement pour se joindre librement à un autre État ;

c) *Lorsque le progrès et le bien public exigent la formation d'un grand État national.*

Art. 289. — Bien que la conquête d'un territoire ait, en général, lieu à la suite d'actes de violence et de guerres, elle peut cependant avoir pour conséquence l'acquisition de la souveraineté du territoire conquis. Elle est un mode légitime d'acquérir un territoire lorsqu'un traité, ou, à défaut, la reconnaissance par la population des changements survenus, a démontré la nécessité du nouvel état de choses.

Art. 290. — S'il n'existe pas de titres d'acquisition spéciale, et même si l'on peut prouver que la prise de possession primitive a été accompagnée de violences et a eu lieu au mépris du droit, mais si, d'un autre côté, la possession paisible dure depuis assez longtemps

Cette tentative de codification, outre qu'elle vaut par elle-même, puise son principal intérêt dans les idées générales de Bluntschli qui, dans divers articles (1), rattache cette nécessité de la codification à celle plus vaste de Société des Nations qu'il conçoit d'une façon satisfaisante.

Il estime qu'on ne peut appliquer à l'union internationale les formes de fédérations semblables à celles de la Suisse ou des États-Unis, non plus que « l'organisation politique de l'Allemagne avec un État homogène à la tête ». *(Bundesreich mit einem Hauptstaat.)*

L'Europe devrait se constituer en union des États conservant pleinement leur indépendance et leur liberté, ce qui est une saine solution.

Pour régler les questions administratives et de droit d'une importance relative, il faudrait recourir soit à l'arbitrage, soit à un tribunal international ; mais celui-ci ne connaîtrait pas des questions de haute politique *(grossen Politik)*. « Pour ces questions, dit-il, les nations courageuses sacrifient toutes leurs forces, n'étant pas disposées à les remettre à l'examen ni d'un tribunal arbitral, ni d'aucun autre tribunal composé de juristes. »

Ces questions, qui touchent au développement même des nations et à leurs garanties propres, seraient réser-

---

pour que la stabilité et la nécessité de l'ordre de choses établi soient reconnues par la population, on devra admettre que l'état de fait amené par la violence s'est transformé avec le temps en état légal. — (Bluntschli. *Loc cit.*, pag. 380 et suiv.)

(1) Bluntschli. Gesammte kleine Schriften, 1881, B. II. S. 279, 312. « Die Organisation des Europaïschen Staatenverein *in* Gegenwart ». Nos 6, 8, 9. Les principales idées sont insérées en abrégé dans son *Volkerrecht* (3e édition).

vées au congrès européen, composé de deux chambres (un conseil européen et une chambre de représentants). Le congrès, pour faire exécuter ses décisions, ne disposerait pas lui-même d'une force armée ni de finances spéciales, mais s'en remettrait aux grandes puissances du soin de faire respecter les décisions prises.

Les idées de M. Bluntschli en la matière, par leur mesure et leur précision, cadrent bien avec les idées actuelles. Il est à remarquer seulement que le congrès ne devait être pour lui qu'européen. Les grandes puissances asiatiques étaient alors dans l'enfance, et l'Amérique ne semblait point vouloir externer les doctrines de Monroë et regarder jamais au delà de l'Océan ; ce que Bluntschli disait de l'Europe, devait bien entendu être généralisé.

Il convient de rendre hommage aux efforts de Bluntschli qui, lors de la réunion en 1874 à Bruxelles, sous l'initiative de la Russie, des puissances de l'Europe dans le but de codifier les lois de la guerre, eut la satisfaction de voir dans le projet de déclaration arrêté en commun à cette conférence, l'influence considérable que ses œuvres avaient exercée sur les délibérations de celle-ci (1).

Si des efforts sincères ont été faits en Allemagne par d'éminents juristes en vue d'une codification internationale ou de l'introduction de l'arbitrage, du moins trouve-t-on peu de projets en faveur d'un pacte des nations. Le principe même se heurtait aux conceptions

(1) M. Bluntschli eut, par la suite, l'honneur de présider l'Institut de Droit International, de 1875 à 1877.

autocratiques de l'Allemagne, et la réalisation en était empêchée par le fossé creusé par Bismarck et ses devanciers. Les nations en état d'équilibre instable, faussées à leur base, ne pouvaient songer, avant de se réaliser elles-mêmes, à s'associer pour le maintien d'une paix durable.

L'idée même de la Société des Nations pouvait-elle exister sérieusement dans un empire qui groupait sous sa domination des lambeaux de nations, violant ainsi le principe des nationalités, dont nous avons vu qu'il était le fondement nécessaire d'une entente possible entre ces mêmes nationalités reconstituées dans leur indépendance ?

« Nous avons vu, nous dit à ce sujet William Martin (1), la Prusse refuser toujours dans l'Histoire de se faire le champion de ce principe des nationalités. Nous l'avons vue poursuivre contre les Allogènes une lutte sans merci, risquer d'affaiblir la patrie allemande pour le triomphe de la race germanique. Nous l'avons vue, enfin, échouer dans cette tâche, où elle use ses forces contre ces peuples sans contact, sans ressemblances, et qui tous résistent, et qui, pour des causes diverses, enregistrent des succès et des triomphes ; c'est là faiblesse de ce grand pays. »

Et ces violations du droit international sont justifiées et homologuées par les juristes les plus éminents d'Allemagne. Yellineck ne dit-il pas proprement : (2) « Là où l'observation du droit international se trouve en

(1) M. William Martin. L'Allemagne et les Nationalités (*Revue politique et parlementaire*, 1911, tome LXX, pag. 285).

(2) Yellineck. *Allgemeine Staatslehre*, pag. 340.

conflit avec l'existence de l'État, la règle de droit se retire en arrière *(tritt hinregen zurück)*, parce que l'État est placé plus haut que toute règle de droit particulière, comme l'étude des rapports de droit public interne nous l'a déjà appris. Le droit international existe pour les États, et non les États pour le droit international. »

M. Duguit fait d'ailleurs remarquer que cette théorie a déjà été exprimée d'une façon semblable par Ihering (1). « Ainsi, dit-il, dans l'opinion des deux jurisconsultes le droit public s'arrête là où l'intérêt de l'Etat commence. »

Et Yellineck va plus loin ; il se réjouit, au fond, de l'état instable de la situation internationale et formule la doctrine abominable de la guerre, instrument de progrès et source d'ordre juridique (2), quand il écrit ces mots qui écartent et repoussent la Société des Nations (3) : « S'il existait un ordonnancement interétatique et surtout superétatique, tout à fait sans lacunes, décidant tous les conflits suivant des règles juridiques préétablies, cela aurait pour résultat de conserver dans le monde moderne, et pour un temps indéfini, ce qui est malade, vieilli, ce qui est une survivance du passé, et par là serait rendu impossible tout progrès salutaire. »

Et ces tendances trouvent leur consécration par l'opposition irréductible aux propositions du Tsar que fit le délégué allemand, colonel von Gross von Schwarzhoff, à la conférence de La Haye de 1889 (4). Après avoir fait

---

(1) M. Duguit. La doctrine allemande de l'autolimitation. (*Revue de droit public*, 1919, p. 188).

(2) Duguit. *Ibid.*

(3) Yellineck. *Loc. cit.*, p. 344.

(4) Séance du 26 juin 1889.

échouer un projet de réduction des armements, il fit même rejeter l'idée de l'arbitrage obligatoire, et la conférence dut adopter simplement la solution toute platonique de l'arbitrage volontaire; elles trouvèrent enfin leur apogée dans le geste criminel d'août 1914 des gouvernants allemands.

SECTION IV

EN ITALIE

L'Italie a toujours été le berceau de juristes et d'hommes d'État distingués. Au point de vue international notamment, les maîtres ont de tout temps été nombreux, mais spécialement en ce qui nous intéresse, une ère très brillante s'ouvrit en Italie après les agitations politiques de 1848. Le rénovateur en fut Mancini (1), qui se fit l'apôtre du principe des nationalités, seul principe à notre sens, nous l'avons vu (2), à condition qu'il ne soit pas hypertrophié, susceptible de rendre réalisable la Société des États. C'est en effet, seulement après que la nation qu'il définit « une communauté naturelle d'hommes, avec unité de pays, unité de races, unité de mœurs, groupée en vue d'une vie commune et d'une

(1) Mancini, né en 1817, avait enseigné à Naples et fait partie du Parlement napolitain. La réaction le contraignit à se réfugier à Turin, où une chaire lui fut donnée.

(2) Voir chap. II, sect. IV.

existence sociale (1) », se sera réalisée librement, que la société de ces nations sera rendue possible.

C'est en ce sens qu'il faut rendre hommage à Mancini et à ses successeurs; seulement, certains d'entre eux exagèrent les tendances du maître.

Mancini eut comme rival le comte Maniami della Rovere, qui ne croit pas que l'on puisse fonder le droit des gens sur le principe des nationalités, mais bien sur la nation organisée étatiquement suivant le concept traditionnel (2).

Une foule d'autres auteurs ont contribué à l'œuvre du droit international, mais peu s'élevèrent assez jusqu'à édifier un projet de ce que devait être la société future (3).

Fiore. — Il faut en arriver à Fiore qui, après avoir donné le Nouveau Droit International Public (4), ouvrage remarquable par sa largeur d'idée, et auquel nous nous sommes référé à maintes reprises, donna en 1889 « le Droit International codifié et sa sanction juridique », traduit en français et présenté par M. Chrétien (5). Cet ouvrage a trait directement à l'organisation d'une Société des Nations qu'il désire et justifie.

---

(1) Mancini. Leçon d'ouverture sur la nationalité envisagée comme fondement du droit des gens, 22 janvier 1851.

(2) Voir néanmoins Casalis. *Principii fondamentale di un codice internazionale del diritto del, genti*, Turin, 1874, et Auguste Pierantoni. *Trattato di diritto internazionale*. IV vol., Rome, 1881.

(3) De Holtzendorf. *Loc. cit.* p. 476.

(4) Pasquale Fiore. « Le Nouveau Droit International Public suivant les besoins de la civilisation moderne ». (2e édition). Traduit en français par M. Ch. Antoine. Paris, 1886.

(5) Pasquale Fiore. « Le Droit International codifié et sa sanction juridique », traduit de l'italien par M. A. Chrétien, professeur de droit international à la Faculté de Droit de Nancy. Paris, 1890.

Ne dit-il pas, en effet, dans son introduction (1) : « Tout en admettant que la guerre soit un mal nécessaire et la dernière mesure de justice internationale, on n'en doit pas conclure que le recours aux armes doive être en tous cas le moyen unique et indispensable de résoudre les conflits entre États. Bien au contraire, il est possible d'imaginer un système d'organisation plus rationnelle de la Société des États, système qui rendrait la guerre aussi rare et aussi difficile que possible.

« C'est là le problème auquel s'est attachée la science moderne. Il est le but commun poursuivi par toutes les sociétés qui, sous des noms divers, ont été constituées pour trouver au droit international une sanction moins désastreuse que l'inévitable recours aux armes.

« Je persiste à croire que la solution n'est ni impossible, ni difficile. Je suis convaincu que la Société des États qui se trouvent de fait en rapports nécessaires, peut être transformée en une véritable société de droit et que les règles juridiques de conduite acceptées par eux à la suite d'un accord réciproque ou d'un acte solennel de reconnaissance pourront trouver une sanction dans les mesures pacifiques, et cependant suffisantes à assurer l'autorité du droit et la solution des difficultés nées de la violation. »

Le projet de code qu'il soumet ensuite est très complet; il comprend 1.340 articles et absorbe l'intégralité du droit international. Il trace en somme les linéaments d'une Société de Nations.

---

(1) Pasquale Fiore. Le Droit International codifié, p. 60.

Voici les articles fondamentaux :

1. (1) Le droit international est l'ensemble des règles juridiques auxquelles doivent être réputées soumises toutes les personnes de la société internationale qui servent à déterminer leurs droits et leurs devoirs, et président à tous les rapports existant ou pouvant exister entre elles.

2. Le droit commun international est celui qui a force de loi au regard de tous les Etats se trouvant en société de fait.

Le droit international particulier est celui qui n'a force de loi qu'entre les Etats qui s'y sont soumis par une libre adhésion.

3. Le droit commun a son fondement dans la nation même des personnes dont la réunion constitue la *magna civitas*, ainsi que dans la nécessité morale de satisfaire à certaines conditions juridiques pour le maintien et la durée de la société qu'elles forment.

Il peut être rationnel ou positif... (art. 4 et 5).

6. Entre Etats associés la reconnaissance solennelle d'une règle juridique donnée, résultant d'un accord de volonté expresse ou tacite, élève cette règle à la hauteur d'une loi positive. Peu importe, d'ailleurs, qu'il s'agisse de rapports actuellement existants entre les gouvernements associés ou de rapports établis dans la suite entre eux et d'autres Etats.

Ce principe repose sur cette idée première savoir : que la consécration d'une certaine organisation juridique par l'union de tous les Etats civilisés suffit à donner aux règles admises l'autorité du droit vis-à-vis de tous autres gouvernements qui, en entrant en relations de fait avec les premiers ou l'un quelconque d'entre eux, sont censés, par là même, consentir à se soumettre au droit commun (2).

(1) P. Fiore *Loc. cit.* p. 79 et suiv.

(2) Cet article est capital, car il oblige tous les Etats qui ont des relations de fait avec ceux adhérents proprement dits à la Société des Nations, à se soumettre à certaines règles supérieures, et les incite à signer eux-mêmes le pacte d'union. Une formule de ce genre fait malheureusement défaut dans le traité de Versailles.

7. La même autorité sera attribuée à la coutume juridique résultant de l'observation constante et non équivoque d'une règle donnée par les Etats formant société, lorsqu'il s'agit de faits ou d'actes d'intérêt commun.

8. En l'absence de règles précises dérivant d'une reconnaissance formelle ou d'une tradition constante, on appliquera celle reçue dans des cas analogues.

9. Lorsqu'on ne pourra, d'une façon quelconque, déterminer la règle juridique établie, on considérera comme applicable celle à laquelle conduiront les principes rationnels du droit international, en tenant compte des circonstances particulières de la cause, soigneusement constatées et soigneusement étudiées.

Compétence législative

10. Aucun Etat ne relève que de lui-même; aucun n'a le droit de faire la loi aux autres. Il appartient aux Etats associés réunis en congrès de formuler et de proclamer les règles concrètes de droit international qui seront obligatoires pour les membres de l'union présente ou à venir.

Au congrès seul appartient également le droit de fixer la coutume internationale, d'interpréter les principes reçus, de les déclarer applicables en des hypothèses analogues à celles qu'il prévoit expressément, et de promulguer les règles dérivant du droit rationnel comme solution des conséquences déjà admises ou résultant du sentiment unanime des publicistes.

Empire et portée du droit commun international

11. Le droit commun des Etats aura force impérative au regard de tous ceux qui se trouvent présentement en société de fait, quelles que soient d'ailleurs leur constitution politique et leur foi religieuse. Nul d'entre eux ne pourra se soustraire à son observation, même dans ses rapports avec les gouvernements qui ne font pas partie de l'union.

(L'identité de constitution politique et de croyances religieuses est un fait indifférent pour l'établissement de l'union juridique entre Etats. Celle-ci résulte avant tout de la communauté des besoins et des intérêts ainsi que d'une certaine conformité de civilisation et de culture) (1).

12. En déclarant expressément accepter une communion complète avec les Etats associés, ou en entretenant seulement en fait certaines relations d'intérêt international avec l'un ou l'autre d'entre eux, un gouvernement est censé s'engager virtuellement à respecter le droit commun qui forme la base de la Société des Etats.

13. L'empire et la portée du droit international devront naturellement s'accroître à mesure que la civilisation s'étendra dans les pays sauvages, et que le commerce multipliera et développera les sources des intérêts communs et des besoins réciproques entre les diverses nations.

(C'est en vertu de ce principe que le droit international, considéré d'abord comme particulier aux Etats européens, a été étendu dans la suite à ceux de l'Amérique et prend pied aujourd'hui en Asie, en Afrique, en Australie, etc. Certes, une union juridique complète n'existe pas encore entre tous les Etats de l'univers. La cause en est à l'inégalité du degré de civilisation atteint par chacun d'eux. Je ne crois pas même qu'il arrive que tous les pays du monde soient égaux à ce point de vue. Car l'Histoire nous enseigne et nous montre que pour chaque peuple la civilisation suit une évolution déterminée. Vico le met parfaitement en lumière dans ses savantes études sur les vicissitudes

---

(1) On retrouve ici le même souci de l'auteur que dans l'article 6 de vouloir protéger la Société des Nations contre les instincts dangereux des Etats non encore pleinement civilisés, ou même de ceux qui, parvenus à un stade élevé de civilisation, pourraient faire obstacle à l'harmonie générale, à cause par exemple de leurs tendances impérialistes ou dominatrices. Cet article pourrait sembler en contradiction avec l'article 10; pourtant il n'intervient pas dans les affaires internes de l'Etat, mais seulement dans ses manifestations externes en tant qu'elles ne sont pas suffisamment altruistes.

de la vie des nations. Je reconnais pourtant qu'à l'heure présente l'humanité, quels que soient le degré de culture et les croyances religieuses de chacun des peuples qui la composent, a conscience de son unité. C'est justement pour cela que le droit international, destiné à présider à l'organisation juridique de la *magna civitas* [lisez de la Société des Nations] ne peut être exclusivement ni européen, ni européo-américain, ni chrétien, mais doit être humain, c'est-à-dire applicable à toutes les nations du globe. Mais, comme il suppose l'existence de certains rapports déterminés entre les peuples, et comme ces rapports existent aujourd'hui entre les Etats européens et américains, par suite de l'uniformité de civilisation des races latines ou germaniques, et de la diffusion des idées chrétiennes, c'est entre eux seulement qu'une union juridique complète a pu se réaliser.

Entre eux et les autres Etats on ne peut constater qu'une communion limitée, née d'un nombre restreint de besoins économiques et commerciaux réciproques. La source de ceux-ci va s'agrandissant chaque jour. C'est pourquoi, sans aller jusqu'à donner au droit international l'univers tout entier pour empire, il faut bien reconnaître qu'il tend à soumettre aux mêmes principes juridiques les diverses parties du globe, dont les relations vont sans cesse se multipliant.)

23. Le droit commun international est placé sous la garantie collective des Etats associés. C'est à eux qu'il appartient, en cas de violation injustifiée, d'en assurer le respect et d'en rétablir l'autorité par l'emploi de mesures légales qui seront ultérieurement déterminées.

24. Le droit particulier sera sous la protection des parties elles-mêmes, qui pourront user à cet effet des moyens convenus entre elles, pourvu qu'ils ne soient pas en contradiction avec le droit international.

25. Toutes les fois qu'une difficulté d'intérêt particulier fera naître une question de droit commun, on suivra la

procédure que nous indiquerons dans la suite, et la solution sera cherchée en conformité de l'article 23.

. . . . . .

Le second programme qui nous intéresse directement est celui qui est destiné à trancher les contestations entre Etats et qui comporte, selon Fiore, trois procédés:

a) La conférence, pour les litiges que peut soulever l'application du droit commun et les questions complexes;

b) Le congrès, pour les difficultés mettant en jeu les intérêts généraux;

c) Les tribunaux arbitraux, dans tous les cas où il s'agit des intérêts particuliers de deux Etats ou de l'exécution d'un traité conclu par eux.

Sur le premier et le troisième procédés préconisés, nous n'insisterons pas, car ils sont réservés en somme aux questions secondaires. Certains bons esprits pourront s'étonner que le rôle de l'arbitrage passe au second plan dans le projet de Fiore. Et ils auraient pour eux, à l'appui de leur thèse, un grand nombre d'auteurs et de diplomates (1).

Nous verrons plus loin ce qu'il faut penser de l'arbitrage.

Il reste le deuxième procédé de solution de conflit: le congrès qui, lui, est réservé aux questions vitales (2).

---

(1) Notamment Sir Thomas Barclay, dans « Arbitrages et relations internationales après la paix », traduit de l'anglais par M. Furby, Paris, 1919.

(2) A notre avis, le procédé de la conférence qui serait un congrès en plus petit, pourrait présenter des dangers, parce qu'il pourrait empiéter sur la compétence du congrès et froisser ainsi certains inté-

Voilà comment Fiore conçoit et présente le mode de fonctionnement de celui-ci.

832 (1). Le congrès est constitué par l'assemblée des puissances civilisées qui se trouvent de fait en état d'union.

Pourront également se faire représenter au congrès les peuples non encore organisés en États réguliers, mais qui, en invoquant la réunion chez eux des éléments essentiels d'une nationalité, réclament à juste titre le droit de se constituer en États distincts.

833. Il appartient au congrès de proclamer et d'établir les règles juridiques appelées à gouverner tous les rapports entre États formant une union de fait ; de modifier ou d'abroger les règles précédemment reçues ; d'examiner et de décider toutes les questions d'intérêt général ; de pourvoir au maintien de l'organisation juridique des États de l'union ; d'assurer enfin le respect et l'autorité du droit international, en concertant les mesures les mieux appropriées à ce but, et en général toutes celles pouvant faire disparaître les causes d'agitation et de trouble pour la paix existant entre eux, en décrétant, le cas échéant, l'emploi des moyens coercitifs contre les violateurs du droit commun ou des règles consacrées par le congrès lui-même, en autorisant au besoin l'usage de la force armée pour les contraindre à rester dans l'ordre.

834. Le congrès sera également compétent pour trancher les contestations nées entre un des membres de l'union et un État ou peuple lorsque la difficulté supposera l'application ou la violation d'un principe de droit

---

rêts de puissances non représentées à la conférence et qui auraient eu accès au congrès. D'autre part, le mode de réunion de la conférence est aussi compliqué que celui du congrès. Il semble enfin qu'il eût été préférable de constituer un bureau permanent qui se serait réservé l'expédition des affaires courantes, et aurait entretenu la liaison nécessaire entre les différents associés.

(1) Fiore. *Loc. cit.*, pag. 279 et suiv.

international admis pour la garantie des droits naturels de toutes les personnes formant la *magna civitas*.

835. Devra encore être soumise au congrès l'appréciation de la conduite d'un État qui se refuserait à exécuter les décisions d'une conférence. Le congrès aura autorité pour statuer à cet égard, modifier s'il le faut, les décisions prises, ou les confirmer, et, si l'État récalcitrant ne les exécute pas intégralement, décréter l'emploi de moyens coercitifs (1).

836. Toute violation du droit international consommée au préjudice d'un membre de l'union, d'un État ou d'un peuple n'en faisant pas partie, toute atteinte aux droits internationaux des personnes, tels qu'ils ont été déterminés dans les livres précédents, pourra être soumise au congrès pour qu'il soit pourvu à la protection des droits méconnus. Il importe de rappeler à cet égard que tout droit de personnes, quel qu'il soit, est placé sous la protection et la garantie juridique collective des États formant l'Union.

837. Les congrès auront également autorité pour assurer le maintien et la stabilité de la paix générale, et pour sauvegarder les intérêts communs des peuples par l'emploi collectif des mesures les mieux appropriées aux exigences et à la coexistence.

838. Devra être considéré comme conséquence du principe énoncé en l'article précédent, le droit pour le congrès de déterminer d'avance les limites raisonnables que ne pourront dépasser les armements des membres de l'union en temps de paix et celui de fixer le contingent que chacun de ces États sera tenu de fournir quand se réalisera le *casus foederis*, ainsi qu'il est dit en l'article 833.

---

(1) Cet article est prudent ; il constitue en quelque sorte un tribunal d'appel devant lequel un État peut en appeler des décisions de la conférence. Fiore se rendait compte ainsi des dangers que pouvait présenter le fonctionnement des conférences, ainsi que nous le disions précédemment.

839. L'effectif des armées permanentes en temps de paix sera proportionné aux besoins intérieurs de chaque État à raison de l'étendue de son territoire, du chiffre fixé par le congrès lui-même, en tenant compte des *conditions particulières* à chaque État et des exigences du maintien de sa sûreté intérieure.

840. Le contingent que chacun des États doit être appelé à fournir, quand se produira le *casus foederis*, sera également proportionné à sa population et à ses ressources financières.

841. Tous les États qui, en fait, sont présentement membres de l'union, ont droit à être représentés au congrès et à participer à toutes ses résolutions avec voix délibératives.

842. Chaque État sera représenté en règle générale par un plénipotentiaire ; ceux dont la population dépasse trente millions d'habitants enverront toutefois deux représentants et disposeront de deux voix.

843. Les décisions du congrès, prises à la majorité des voix, auront l'autorité même de la loi aux yeux de tous les États qui voudront dans l'avenir en faire partie.

Viennent ensuite les articles relatifs à la procédure à suivre (1), puis ceux concernant les sanctions, ainsi rédigés :

848. Le congrès lui-même devra pourvoir à la sanction des décisions prises et en assurer le respect et l'autorité.

849. Quand un congrès formulera et consacrera une nouvelle règle de droit international obligatoire, tant pour les membres de l'union que pour les puissances qui voudraient ensuite y accéder, la seule sanction efficace

---

(1) Toute décision sera valable si prise à la majorité des voix des États représentés.

consistera dans la mise hors l'union des États qui se refuseraient à l'accepter.

Tout État conservant en fait des rapports d'intérêt international avec les membres de l'union ne pourra d'ailleurs méconnaître l'autorité impérative d'une règle, quelle qu'elle soit, consacrée par un congrès.

850. Toutes les fois que le congrès aura tranché des questions d'intérêt général et résolu des difficultés du même genre nées entre deux ou plusieurs États, il pourra décréter l'emploi des mesures coercitives destinées à contraindre tous les intéressés à s'y soumettre.

Ces mesures coercitives seront tous les moyens pacifiques admis par le droit international (*voir* section III). Il faudra leur ajouter le recours à la force armée, selon le droit de la guerre (*voir* livre V).

On recourra aux mesures pacifiques avant de faire appel à la guerre.

On peut se rendre compte que les tendances de Fiore sont particulièrement justes et raisonnables; ce n'est nullement un utopiste; il envisage les réalités dans leur pleine objectivité. Les cas d'exception, les détails épineux de fonctionnement, ne lui échappent pas.

Il soumet un ensemble parfaitement homogène et susceptible d'acceptation facile. Ce qui frappe, c'est qu'il passe sans heurt, sans commandement d'aucune sorte, de la société de fait réalisée économiquement, à la société de droit constituée juridiquement. Il aurait suffi que quelques grandes nations prissent l'initiative d'un congrès, pour que le déclanchement de son système fût assuré; mais, comme nous l'avons déjà exposé, la situation troublée de l'Europe y mettait obstacle. Mais l'œuvre de Fiore n'était pas vaine et a inspiré tous les penseurs épris de justice et de liberté.

Internoscia. — Il convient de faire également une mention spéciale à M. Internoscia (1). Né en Italie où il a fait ses études, habitant le Canada, il s'est familiarisé avec les tendances anglaises et françaises ; ses vues se sont nécessairement élargies et ont facilité l'éclosion de l'ouvrage considérable qu'il a publié.

Un passage de son introduction résume bien ses conceptions : « L'idéal de paix se manifeste dans l'aspiration à une organisation nouvelle de la communauté des Etats, organisation dans laquelle les controverses entre Etats doivent, sans exception, être résolues par des moyens juridiques établis dans ce but, c'est-à-dire par un corps complet de lois, par des magistrats chargés d'en faire l'application, par des châtiments contre les violations et par une force régulière suffisante pour infliger la peine qu'un Etat peut encourir...

« C'est là, la seule manière de concevoir logiquement l'idéal de la paix ; c'est ainsi que l'ont compris les plus grands philosophes, et que le comprennent toutes les sociétés populaires de la paix. »

La mesure essentielle préconisée par l'auteur est la création d'une assemblée internationale (2), qui aura pour principale mission de faire exécuter ses jugements en confiant ce soin au commandant en chef de la force internationale.

---

(1) Nouveau Code de Droit international. New-York, 1910. M. Gérôme Internoscia, Italien de naissance, a résidé longtemps au Canada comme avocat à Montréal, où, comme il le dit lui-même, les traditions et la langue française ont de si fortes racines.

(2) Chaque Etat a un droit à un nombre de sièges variant selon le chiffre de sa population, le minimum étant un et le maximum cinq.

SECTION V

EN RUSSIE

Dans l'empire des tsars, cet énorme empire si mal connu, en général si méconnu, et sur le fonctionnement duquel tant d'erreurs ont pris cours, outre les essais de réalisation pratique de concorde internationale, qui furent l'effort personnel de Nicolas II (1), le courant doctrinal en faveur d'une Société des Nations fut particulièrement intense, ce qui peut paraître paradoxal *a priori*.

Deux noms illustrent à cet égard la société internationale russe, ceux de M. de Martens et du comte Kamarowsky.

M. de Martens nous a donné d'abord un Traité de Droit international (2), dont l'introduction, riche en données positives, nous éclaire sur la conception de l'auteur, qui considère le droit international en véritable scientiste, allant droit aux faits et faisant abstraction des théories philosophiques. Il dit, en effet : « Les opinions personnelles de tel ou tel savant, quelque élevées, humai-

(1) Nous avons déjà vu la tentative mystique et quelque peu nébuleuse du tsar Alexandre ; l'effort positif de Nicolas II sera étudié plus loin.

(2) De Martens. Traité de Droit international. Saint-Pétersbourg, 1882, traduit du russe par M. Leo, Paris, 1887.

nes et dignes de respect quelles soient, ne doivent pas être confondues avec le droit international effectif. »

Devant une telle conception, la Société des Nations aurait peu de chances de prendre jamais forme, réservées qu'elles seraient, selon cette doctrine, aux à-côtés de la science internationale (1).

A vrai dire, nous ne concevons pas bien cette distinction ; comme si l'on pouvait disjoindre de l'ensemble d'une science les éléments de fait et la contribution doctrinale ; comme si l'apport et l'effort personnel des savants, mettant en lumière les lois dont dépendent les faits, dégageant de la confusion apparente du moment les principes directeurs, éclairant l'opinion et préparant les voies, n'étaient pas partie intégrante de la science même qu'ils étudient ; d'ailleurs, M. de Martens (2) semble bien s'être départi de sa rigueur dans l'ouvrage qu'il donna quelques années plus tard (3), et qui n'est plus une œuvre de science purement positive, mais bien une émanation de lui-même et de ses tendances propres.

Certains de ces chapitres, animés d'un beau souffle, traitent directement de la Société des Nations, dont il reconnaît la nécessité. « Chaque peuple, écrit-il, entre dans le domaine des relations internationales avec tout l'ensemble de ses intérêts, de ses vues et de ses aspira-

(1) De Martens. La Paix et la Guerre, Saint-Pétersbourg, 1900, traduit du russe par M. de Sance, Paris, 1901.

(2) De Martens. *Ibid.*, p. 39.

(3) Dès 1803, l'idée de la paix perpétuelle fit son apparition en Russie, avec Malinosky dans « Le raisonnement sur la guerre et la paix ». Mais celui-ci n'examine pas les questions qui nous intéressent, et la seule idée originale à retenir est la proposition de suppression des ambassadeurs, qu'il représente comme étant, avec les armées permanentes, le plus grand empêchement au maintien de la paix.

tions individuelles, tout comme chaque membre d'une société y apporte, à titre de dépôt, ses facultés et ses intérêts. Si l'on envisage sous ce point de vue la Société des Nations, la lutte des intérêts et les chaos qui en résultent se présentent comme l'effet d'une loi infaillible. Ces chocs seront inévitables jusqu'au moment où l'on aura fixé d'un commun accord des limites à la liberté d'action des différents peuples et trouvé un terrain neutre sur lequel ils pourront simultanément poursuivre leurs intérêts politiques. La grande loi de la vie sociale qu'un éminent écrivain moderne a cru devoir formuler en ces termes « l'individu existe pour le monde et le monde existe pour l'individu » (1), trouve son application dans le domaine des relations internationales. « A mesure que les nations parviendront à se convaincre que pour assurer l'évolution de leurs facultés et de leurs forces, elles doivent se prêter un concours mutuel et respecter d'une manière absolue, les unes à l'égard des autres, les conditions de leur existence, les collisions des intérêts deviendront moins fréquentes, et ces nations seront elles-mêmes bien moins exposées à des violations de droit. »

Cette page est excellente, et l'on s'attend à trouver la conclusion nécessaire, quasi forcée, c'est-à-dire l'établissement désirable, devant être établi (au sens gérondif du latin) d'une Société des Nations. Mais non ; il nous expose seulement les maux dont souffrent l'Europe et le monde, et constate « qu'à la fin de ce XIX^e^ siècle, si fier des progrès qu'il a réalisés, l'idée que

(1) IHERING. Der Zweck im Recht, Leipzig, 1877, tome I, p. 49.

le domaine international est fatalement appelé à être l'arène de l'arbitraire le plus absolu et des exploits de la force brutale, est acceptée comme monnaie courante ». Il rend d'ailleurs responsable, pour une large part, de cet état d'esprit, la littérature juridique allemande qui, par ses représentants les plus autorisés, tel qu'un Ihering, va jusqu'à formuler que « la force est la base du droit ». « Le droit sans la force est une utopie », ou encore, « l'idée du droit n'est pas une conception de la logique, c'est purement l'idée de la force » (1).

M. de Martens déplore cet état de choses, mais ne propose pas de remèdes. Il se borne à espérer « que le temps viendra où la guerre sera réellement un fait exceptionnel et où les Etats trouveront un moyen plus convenable de règler leurs conflits », et il croit (2) « au triomphe définitif du droit, même lorsqu'il est violé de la façon la plus insolente », parce qu'il croit « à sa vertu idéale », et il ajoute : « Le progrès sans l'idéal est une utopie »; jolie formule que feraient bien de méditer tous ceux qui confondent idéal et utopie dans la même réprobation, mais formule vaine en soi, inopérante, parce que résultant d'une pétition de principe, parce qu'expression d'un simple désir.

M. de Martens, qui semble bien s'être échappé du domaine positiviste qu'il prônait, y restait pourtant enfermé ; il fait bien un souhait platonique, mais, constatant l'état de fait, n'ose pas ouvrir la lutte et proposer les solutions de nature à modifier cet état de fait.

---

(1) Ihering. Der Kampf ums Recht, 1872, Wien.
(2) De Martens. La Paix et la Guerre, *loc. cit.*, p. 39.

Kamarowsky. — D'une puissance de vue autrement plus considérable, à notre avis, est le comte Kamarowsky (1), déjà cité au cours de ce chapitre. Celui-ci peut être considéré, avec le professeur italien Fiore, comme l'un des ouvriers qui, au point de vue doctrinal, ont le plus travaillé pour l'avènement d'une Société des Nations.

Outre qu'au point de vue historique il a contribué à mettre en lumière les efforts faits par ses devanciers, il a fait œuvre personnelle en exposant brillamment sa façon de concevoir le problème international.

M. Kamarowsky étudie, dans le détail, les grands principes du droit international. Il reprend la théorie des nationalités que l'école italienne, avec Mancini, a fait entrer dans le droit international lui-même. Après avoir critiqué ceux qui, par application trop large, y voient la solution totale du problème international, il s'écarte de Fiore qui, lui, combat la théorie. Kamarowsky est plus mesuré ; il considère que le principe des nationalités doit bien exister, mais que pour donner des fruits utiles, il ne doit pas être poussé à l'extrême, et qu'il faut se défier de ses applications (2).

Il reprend ensuite les deux principes qui, selon lui, sont fondamentaux du droit international : la souveraineté et la communauté.

Le respect de la souveraineté implique que les Etats doivent garder leur pleine indépendance, mais il nous

---

(1) Le Tribunal international, par le comte Kamarowsky, professeur de droit international à Moscou. Traduit du russe par Serge Westman, et précédé d'une introduction de M. Lacointa, Paris, 1887.

(2) Kamarowsky. *Loc. cit.*, p. 464 et suiv.

montre l'évolution de l'idée de souveraineté depuis l'antiquité, où elle était le pouvoir disposant de tout et tendant à la création de l'Etat universel, jusqu'aux temps modernes où l'idée de souveraineté, affaiblie, permet la formation d'Etats représentatifs, de fédérations, qui met en lumière une certaine tendance à l'extériorisation de la souveraineté. L'Etat reste bien souverain, mais il abandonne volontairement certains droits.

Le deuxième grand principe, la communauté, principe nouveau dans la science du droit, et reconnue seulement par la minorité des auteurs, est, selon Kamarowsky (1), « le résultat de la période dernière et plus récente de l'histoire de l'humanité ». Grâce à cette communauté, le droit international s'élève, pour les États, au rang de droit objectif et se place au-dessus d'eux. En limitant leur souveraineté dans leurs relations mutuelles, ce droit non seulement la définit juridiquement, mais encore contribue à sa conservation. Les États énoncent ce droit, lui donnent une sanction positive, mais ne le créent pas arbitrairement, car il découle de leur vie en commun et de leur activité, comme fruit d'une culture unique, commune à toute l'humanité ; d'où il conclut « que l'application de la communauté à la pratique conduit à la nécessité d'organiser une union internationale ».

En ce qui concerne l'application du principe, il condamne les auteurs qui rêvent un État universel, et reprend avec Bluntschli cette phrase : « L'État, dans le sens profond du mot, exige l'organisation de toute

(1) Kamarowsky. *Ibid.*, p. 470.

l'humanité, mais d'une organisation qui parte, non du principe de l'unité (de l'humanité), mais de celui de la multiplicité (des nations), amenée à l'harmonie par le droit. »

Jusque-là nous partageons complètement la manière de voir de M. Kamarowsky, et l'on semble s'attendre à cette conclusion pratique de la nécessité de la Société juridique des Nations avec un organisme supranational émanant de chaque État et constituant un congrès permanent investi de la puissance de décision et de coaction.

M. Kamarowsky n'en parle pas ; il suit son idée (1) ; pour lui, « le tribunal international se présente comme le nœud de cette constitution, le nœud autour duquel le droit positif doit pour ainsi dire se cristalliser. Ce tribunal sera un organe d'expression et le dépositaire du principe juridique de la communauté ». « Ce n'est que dans le tribunal international que ce principe atteindra sa manifestation indépendante et complète. »

Nous avons déjà condamné cette solution qui consiste à vouloir instituer un tribunal international, sans plus ; celui-ci ne doit être que le corollaire de la société organisée juridiquement sur la base d'un pacte et représentée pratiquement par les délégués permanents. Ceux-ci, à notre sens, réaliseront pleinement cette communauté, ce à quoi ne parviendrait pas un simple tribunal qui, étant pouvoir judiciaire et non exécutif, est placé en quelque sorte en dehors des nations elles-mêmes. Cet organisme risquerait fort de planer au-des-

(1) Kamarowsky. *Ibid.*, p. 477.

sus des contingences politiques, d'ignorer les nécessités du moment; surtout, cantonné au simple rang d'organe judiciaire, il serait dépourvu de forces exécutoires.

La solution de M. Kamarowsky nous semble donc incomplète, et le tribunal seul risquerait fort de ne pas avoir plus d'action positive que n'en ont eu les conférences de La Haye (1), conférences que nous étudierons plus tard et dont il est intéressant de noter que la première fut convoquée par l'infortuné tsar Nicolas II (2) « dans le but délibéré de restreindre ce fatal accroissement d'armements et d'arriver à une entente qui rendît possible une diminution des ruineuses dépenses de guerre de cette époque ». Le tsar, dans la communication faite aux puissances, et qui était une leçon de sagesse aux démocraties, disait :

« Le Gouvernement impérial, persuadé que le but élevé s'accorde avec les intérêts essentiels et les aspirations légitimes de toutes les puissances, considère le moment présent très favorable pour rechercher, par une discussion internationale, les moyens les plus effectifs d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable, et, par dessus tout, de limiter le développement progressif des armements actuels... Les charges financières, toujours grandissantes, s'attaquent à la racine de la prospérité publique. Les forces physiques et intellectuelles du peuple, le travail et le capital sont divertis pour la plus grande part de leur application naturelle et gaspillés vainement. Des centaines de

(1) Première conférence de La Haye de 1899.

(2) Sir Thomas Barclay. L'Arbitrage et les Relations internationales après la Paix. Traduit de l'anglais par M. Furby, Paris, 1919.

millions sont dépensés pour l'acquisition de terribles engins de destruction, qui sont considérés aujourd'hui comme les dernières inventions de la science, mais sont destinés demain à devenir surannés par suite de quelque nouvelle découverte. La culture nationale, le progrès économique et la production de la fortune, ou bien paralysés, ou développés dans une direction erronée. Dès lors, plus les armements de chaque puissance s'accroissent, moins ils répondent aux buts visés par les gouvernements. Des troubles économiques sont causés dans une grande mesure par ce système d'armements excessifs; et le danger constant encouru à raison de cette accumulation de matériel de guerre fait de la paix armée d'aujourd'hui un fardeau écrasant, de plus en plus difficile à supporter par les nations. Il semble évident, en conséquence, que, si cette situation se prolonge, elle aura inévitablement pour résultat le désastre même qu'elle cherchait à éviter, et dont l'horreur, quand on y songe, fait frémir toute âme humaine. C'est le devoir suprême, par conséquent, de tous les Etats, de mettre quelque limite à ces armements croissants, et de trouver quelque moyen pour détourner les calamités qui pèsent sur le monde entier. »

On sait que cette idée principale ne put aboutir, et M. de Martens l'a déploré (1).

En 1880 se fonde la Société Russe de Droit international, qui se propose notamment de protéger « toutes les tentatives de codification des principes du droit

(1) De Martens. *Loc cit.*, pag. VI, préface de l'auteur de l'édition française de 1901.

international, d'encourager l'établissement et l'affermissement des relations amicales avec l'étranger et des principes de la paix internationale et de favoriser la propagation de notions justes sur les relations internationales ».

Cette société, présidée par le prince d'Oldenbourg, et dont les statuts ont été sanctionnés le 23 mai 1880 par le tsar, avait pour but : (1)

1° De travailler au développement du droit international ;

2° De favoriser la propagation de notions justes sur les relations internationales ;

3° De protéger toutes les tentatives de codification des principes du droit international ;

4° D'encourager l'établissement et l'affermissement des relations amicales avec l'étranger et des principes de la paix internationale.

« Seules les personnes connues pour leur activité scientifique dans le domaine du droit international avaient le droit d'être membre effectif de la société », qui se réunissaient à des périodes fixes, publiant des bulletins et des mémoires.

---

(1) Selon Calvo. « Le Droit international ». Paris, Berlin, 1887. Tome I. pag. 100.

SECTION VI

EN ANGLETERRE

C'est un lieu commun de parler du splendide isolement des Iles Britanniques qui longtemps furent portées à se suffire à elles-mêmes, et l'on pourrait être amené à croire qu'en raison de sa situation insulaire privilégiée, l'Angleterre s'est désintéressée du problème de la Société des Nations. Certes, on n'assiste pas à des efforts dans cette voie aussi nombreux et aussi soutenus qu'en des pays plus directement mêlés aux conflits continentaux, tels que la France, l'Allemagne ou l'Italie. Mais, dès longtemps, des philosophes ou des juristes, dans leurs spéculations altruistes ou dans l'étude du *jus gentium*, se sont occupés de la question, et ce, dans un esprit tout imprégné des traditions libérales du Royaume-Uni.

Dans le courant du XIX^e^ siècle, les publicistes, les économistes, se rendant compte de la pénétration de plus en plus intime des nations, qui allait se réalisant par l'échange des idées et par l'intensification du trafic maritime entraînant le développement des échanges commerciaux et financiers, se mirent à leur tour à étudier la question, vue sous un angle positif.

L'importance et la diversité des comptoirs coloniaux de l'Empire Britannique fut aussi une des causes effi-

cientes qui fit toucher du doigt la grave réalité du problème international à l'élite intellectuelle du pays.

Dès le XVII^e siècle, des jurisconsultes tels que Richard Zouch, avaient entrevu l'interdépendance des nations (1) et furent les premiers à introduire dans la terminologie l'expression de *jus inter gentes* au lieu de *jus gentium* (2).

Le « *jus inter gentes* » de Zouch doit être considéré comme l'un des premiers ouvrages du droit des gens international; Zouch précise que l'idée commune qui a inspiré tous ses ouvrages est la *ratio communis humanæ*; il avait perçu l'étroite solidarité qui relie les peuples et qui tend à substituer à une société de fait existante une société plus harmonique fondée sur des éléments juridiques.

A part peut-être aussi Cumberland (3) qui, lui aussi, a examiné ce que devraient être les relations des peuples, il faut franchir un siècle pour retrouver avec Bentham des notions relatives à notre étude (4).

Le célèbre philosophe, pour arriver à fonder une paix perpétuelle, propose dans la quatrième partie de sa monographie intitulée « A plan for an universal and perpetual peace », la constitution d'une ligue générale des Etats européens dont le premier objectif serait la

---

(1) Richard Zouch ou de Zouch. Juris et judicii fecialis, sive juris gentes, et quæstinum de eodem, explicatio, qua quæ ad pacem et bellum inter diverso principes aut populos spectant ex præcipuis historico jure peritis exhibentur, Oxford, 1650.

(2) Van Vollenhoven. *Loc. cit.*, p. 6.

(3) Cumberland. De legibus naturæ disquisitio et philosophiæ Hobbianæ refutatio, Londres, 1672. Traduit en français par Henri Beyrac, Amsterdam et Paris, 1744.

(4) Bentham. Principles of international Law. Ecrit en 1786-89, publié seulement en 1843, par les soins de Bowrin.

réduction et la fixation des forces militaires et navales des diverses puissances qui composent le système européen.

Wheaton (1) signale que la proposition de Bentham, d'abolir pour toujours la guerre entre les nations de l'Europe, est d'autant plus remarquable qu'elle n'a précédé que de quelques années les grandes guerres de la Révolution française, guerres qui ont été marquées par les plus grandes violations de la loi positive adoptée par ces nations entre elles; « mais il lui reproche, d'autre part, dans son projet de ligue des Etats européens, de n'indiquer aucun moyen d'empêcher cette ligue de tomber sous l'influence exclusive du plus puissant de ses membres », et il ajoute : « L'expérience a suffisamment démontré la difficulté de concilier de pareilles alliances avec les droits et l'indépendance de chaque nation, et surtout des Etats de second ordre. Le droit de surveillance et d'intervention perpétuelle que ces alliances entraînent est trop susceptible d'abus pour être incorporé sans danger dans le code international. »

Ces critiques de Wheaton ne nous semblent pas justifiées pleinement. Wheaton semble confondre le système d'une société à base générale et large, proposée par Bentham, avec celui des alliances basées sur la politique d'équilibre, et ce n'est que de celles-ci que Wheaton a pu tirer des leçons d'expérience, puisqu'elles seules avaient été réalisées.

Pour ce qui est de l'absence de moyens de fonctionnement dans le projet de Bentham, outre qu'il ne faut

(1) Wheaton. *Loc. cit.*, p. 403.

pas perdre de vue que celui-ci est un philosophe et non un juriste, et que, tout comme Kant, il aurait pu s'en tenir aux idées de principe, laissant à d'autres le soin de réaliser, il faut remarquer que Bentham s'est de nouveau occupé, pendant sa vieillesse, du droit international d'une façon plus positive, mais qui ne nous a été révélée que tardivement. Ces notes formaient le préliminaire du Code de Droit international que Bentham (1) projetait.

L'égalité des Etats est mise en tête comme dogme. L'article premier est, en effet, conçu en ces termes : « The equality of all ishereby recognised by all ».

Lorimer (2), un juriste, lui, considère que le droit des gens est le droit naturel réalisé entre les communautés politiques séparées, et estime que son caractère fondamental consiste dans la réalisation de la liberté des nations par la confirmation et la reconnaissance de leur puissance réelle (3).

M. Rolin-Jacquemyns (4) dégage d'une façon très juste les principes directeurs de Lorimer, quand il écrit : « L'interdépendance, non l'indépendance, voilà la conception de liberté que le droit cherche à réaliser. Des entités interdépendantes doivent s'assister mutuellement si elles veulent jouir de la liberté dans leurs sphères respectives. »

---

(1) Nys. Notes inédites de Bentham sur le droit international (*Quaterly Review*, 188).

(2) Lorimer. Instutes of Law, a treatise of the principles of jurisprudence as determined by Nature, 1872. Résumé en français par Nys, sous le titre « Les principes du droit international », Bruxelles, 1884.

(3) Rivier. *Loc. cit.*, p. 436.

(4) M. Rolin-Jacquemyns. Articles sur la doctrine de M. Lorimer (*Revue du Droit international*. Tome XVII, p. 17, et tome XVIII, p. 49).

Lorimer combat le principe de Bentham, qui est aussi le concept révolutionnaire de l'égalité des nations qu'il voit contredit par les faits. Nous avons déjà dit que nous partagions cette manière de voir. Mais Lorimer ne s'en est pas tenu à ces principes généraux; ils ont leur aboutissement logique en un plan d'organisation internationale des Etats; mais ses idées, en ce qui concerne le mode pratique de réalisation, ont évolué.

Dans un premier article (1), il propose un congrès européen général ou un parlement composé d'un certain nombre de représentants envoyés par les diverses nations et qui auraient des attributions très larges.

Dans un deuxième (2), au contraire, beaucoup plus volumineux, il expose un projet de constitution internationale sur le mode de la constitution anglaise, chacune des trois branches de l'activité étatique ayant ses organes distincts et respectant le principe de la séparation des pouvoirs.

A notre avis, ce dernier souci peut trouver sa justification, mais l'auteur est allé trop loin dans son deuxième projet, où il ne respecte pas suffisamment la souveraineté des Etats.

Il tombe dans l'écueil de la fédération, alors qu'il aurait dû s'en tenir à son premier projet qui laisse subsister les nations et crée seulement un organisme tendant à les limiter mutuellement. Il n'avait qu'à compléter ce projet du congrès par l'adjonction d'un

---

(1) Lorimer. Proposition d'un congrès international basé sur le principe *de facto*, dans *La Revue*, 1871, p. 1 et 11.

(2) Lorimer. Le problème final du droit international. *Ibid.*, 1877, p. 161-206.

tribunal et par la nécessité d'une codification, et il aurait ainsi respecté en quelque sorte le principe de la séparation des pouvoirs, tout en donnant au fonctionnement de l'organe international plus de souplesse et de puissance.

Pendant que se produisaient ces courants doctrinaux, l'opinion publique anglaise ne restait pas en arrière, et, parallèlement, travaillait indirectement à l'idée de Société des Nations par la voie d'associations « d'amis de la paix » qui ont fleuri surtout avec succès dans les pays anglo-saxons et sur lesquelles nous aurons à revenir.

La première réunion des « Amis Anglais et Américains de la Paix » eut lieu à Londres, en 1843 (1), et émit des vœux intéressants, mais relatifs surtout à la nécessité de la médiation.

Ce fut d'ailleurs l'arbitrage qui fut la pensée maîtresse de toutes les autres réunions qui eurent lieu dans les diverses capitales (2). Toutefois, ces congrès ont travaillé plus directement pour la Société des Nations, car ils tentèrent une autre réforme : la réunion d'un congrès des nations, où toutes étaient représentées, en vue d'élaborer un code de droit international et d'instaurer une cour suprême chargée de régler les diverses questions concernant les droits et les devoirs réciproques des nations.

---

(1) 22 juin 1843, sous la présidence de Charles Hindley.

(2) Les différents congrès se réunirent sous l'initiative de la Société de la Paix de Londres, et, bien que l'élément anglo-saxon y fut prédominant, on y relève des personnalités allemandes, belges et françaises, telles que Joseph Garnier et Victor Hugo.

Mais ces réunions, où les juristes faisaient presque totalement défaut, ne restaient pas dans un programme déterminé, abordaient les questions les plus diverses et ne donnèrent aucun résultat.

L'Association ouvrière anglaise de la Paix (Workmen's national peace Association) s'en tient à l'arbitrage.

Une troisième association, anglaise elle aussi, la « National Association for the promotion of social Science », avait nommé, dès 1866, une commission pour élaborer un code de droit international, ce qui décida M. Field à rédiger un code que nous analyserons en étudiant la coopération américaine (1).

A la suite d'un mouvement américain, il se forme à Londres, en 1873, une association pour la réforme et la codification du droit international (2).

Les efforts de ces dernières associations, trop peu scientifiques, étaient voués à la stérilité tout le temps que les Etats ne reconnaîtraient pas un pacte juridique ; mais le mouvement des idées fit son chemin et les manifestations diverses et nombreuses de ces associations n'étaient pas inutiles.

Les Chambres anglaises ne sont pas restées en dehors de ces efforts. Dès 1849, Gobden proposa à la Chambre des Communes une motion tendant à ce que des traités soient conclus par le Gouvernement anglais avec les diverses nations pour s'engager à en appeler à l'arbi-

---

(1) Dudley Field. « Outlines of an international Code », 1872. Traduit de l'anglais par Rolin, 1881.

(2) Association for the reform and codification of the Law of Nations.

trage au cas où les négociations diplomatiques n'auraient pas abouti (1). Hobhourt, au cours des débats, déclara souhaiter qu'on en arrive à une solution semblable au Dessein de Henri IV, c'est-à-dire à l'institution d'un congrès des nations chargé de maintenir le droit et la justice.

Lord Palmerston, secrétaire pour les affaires étrangères, combattit le projet et le fit ajourner.

Henri Richard reprit, en 1873, une motion similaire devant la Chambre des Communes, mais n'eut pas plus de succès, combattu qu'il fut par Gladstone (2); la reine, à laquelle il avait adressé une supplique, lui fit faire une réponse évasive.

Vers la même époque, Sir Travers Twis (3) donne un ouvrage très documenté de droit international, mais c'est en vain que nous y chercherions des éléments en faveur de la Société des Nations; c'est, en effet, suivant les expressions mêmes de l'auteur, « un aperçu à la fois systématique et pratique des règles qui sont actuellement en vigueur et universellement reçues ».

En 1908, à Londres, le XIIIe Congrès de la Paix a reconnu « que le seul moyen de conformer l'organisation projetée aux besoins des peuples et à l'état actuel de leur évolution, est de lui donner la forme d'une société qui, tout en laissant aux divers Etats leur individualité et leur autonomie absolue, leur permettrait de

---

(1) Voir les détails dans KAMAROWSKY, *loc. cit.*, p. 280 et suiv.

(2) Voir KAMAROWSKY pour le détail, *ibid.* p. 320 et suiv.

(3) Sir TRAVERS TWIS. « Le Droit des Gens ou des Nations considérées comme communautés politiques indépendantes ». 2 tomes. Traduit de l'anglais, Paris, 1887.

mettre en commun certains intérêts intellectuels et économiques ».

Le Congrès proposait, en conséquence, une organisation internationale tripartite, respectueuse des principes de Montesquieu et comprenant les trois organes législatif, exécutif et judiciaire.

Cette Société des Nations n'aurait pas été une confédération, encore moins un Etat fédératif, mais bien plutôt *une union sans imperium*, permettant ainsi à tous les gouvernements de vivre parallèlement, malgré leurs profondes dissemblances constitutionnelles.

SECTION VII

AUX ÉTATS-UNIS

A la fin du XVIII^e^ siècle, les colons anglais d'Amérique (1), « descendants de religionnaires en mal d'idéal, puritains, quakers et catholiques », se révoltèrent un jour contre la métropole et entamèrent la guerre de l'Indépendance, où s'illustra La Fayette.

Et les Etats de l'Amérique, qui, jusqu'alors, jaloux les uns des autres, étaient en lutte perpétuelle, firent cause commune. En 1774, le Congrès de Philadelphie rédigea une déclaration politique assez semblable à

(1) M. Leroy. L'ère Wilson, p. 97.

notre proclamation des Droits de l'Homme. En 1776, l'indépendance des 13 Etats fut proclamée, et le 9 juillet 1778 fut votée une véritable constitution des nations, tandis que (1) « les insurgents victorieux font claquer au-dessus de leurs tentes le drapeau à 13 étoiles de la nouvelle alliance qu'ils déclarent perpétuelle ».

Selon cette constitution, chaque Etat avait droit au moins à deux délégués au Congrès, à sept au plus, suivant les règles d'élection déterminées par chaque législature. Voici les passages principaux qui en indiquent le caractère (2):

La liberté de la parole et de la discussion dans le Congrès ne sera attaquée et mise en question, au dehors, dans aucune cour et aucun lieu, et sauf pour trahison, félonie ou attentat contre la paix publique ; les membres du Congrès seront protégés dans leurs personnes et contre toute arrestation ou incarcération pendant qu'ils iront aux sessions, en reviendront ou y assisteront.

C'était réaliser une véritable Société des Nations entre États affirmant leur souveraineté comme autant de grandes puissances.

Il n'est pas étonnant, dès lors, qu'un tel peuple, d'une vigueur sélectionnée et fusionné par l'immigration — contenant de ce fait une aptitude civilisatrice *optima* — fut épris avant tout de liberté et ait été tourné sans

---

(1) *Ibid.*, p. 98.

(2) Voir de l'Américanisme : « Des puritains au président Wilson », Paris, New-York 1919. The premisses of american life, 1909. Traduit par Firmin Roz. — Les Etat-Unis, puissance mondiale, par Herbert Croly. — Henri Van Dicke, le Génie de l'Amérique. — Firmin Roz, L'idéalisme américain, discours d'ouverture en Sorbonne. — Woodrow Wilson, Histoire du peuple américain. Traduit en français par Désiré Roustan, Paris, 1918.

cesse vers un désir d'humanité meilleure où régnerait la concorde internationale réalisée à sa propre image dans la plus grande Société des Nations.

L'expérience que les États d'Amérique avaient faite en s'unissant ne portait que sur quelques centaines de milliers d'habitants, mais était en quelque sorte un symbole.

Et l'attitude des États-Unis tiendra toujours dans ce principe, que « l'idéal américain repose sur la loi morale que toute nation doit pratiquer dans ses rapports avec les autres nations, la même dans la Société des Nations que dans la vie privée », et le président Washington disait déjà (1): « Nous avons jeté une semence de liberté et d'union qui germera peu à peu dans toute la terre. Un jour, sur le modèle des États-Unis d'Amérique, se constitueront les États-Unis de l'Europe... Les États-Unis seront le législateur de toutes les nationalités (2).

Cette organisation fédérative des États-Unis (3) était particulièrement favorable à l'étude du droit international, ainsi que la personnalité des politiciens qui dirigèrent les affaires d'Amérique et qui s'appliquèrent toujours à remplir strictement les devoirs que l'indépendance de la jeune République leur imposait à l'égard de la Société des Nations.

Aussi y eut-il un grand nombre de juristes, à la fois théoriciens et praticiens, qui s'appliquèrent à améliorer les relations internationales.

---

(1) Fabre. « Washington », pag. 183.
(2) Emerson. « Le Peuple de l'action », Paris.
(3) Rivier. *Loc. cit.*, pag. 462 et suiv.

Wheaton (1) et Lawrence (2), préparèrent les voies avec Halleck (3) et Woolsey (4), en développant les principes.

Field. — Dudley Field mena comme juriste une active campagne pour améliorer les relations internationales. Le 5 octobre 1856, il prononça un célèbre discours à Manchester devant l'Association britannique des Sciences sociales, où il exposa que la solution des questions internationales résidait dans l'adoption d'un code international, et il fit former un comité de rédaction où lui-même déploya la plus grande activité (5).

Il exposa, en 1869, les avantages d'un code international à l'Association américaine des Sciences sociales, et, en 1873, présenta à l'Association britannique, à Notwich (6), un projet de code (7).

Dans le livre I, relatif au droit de la paix, il distingue : 1° les relations des nations entre elles ; 2° les relations des nations avec les personnes et les propriétés des

---

(1) Henri Wheaton. « Elements of international Law, with a sketch of the history of the science ». Londres, 1836.

(2) William Beach Lawrence. « Commentaires sur les éléments du Droit international et sur l'histoire du progrès du Droit des gens, de Henri Wheaton ». Édition posthume, Leipzig, 1868, 1880.

(3) Halleck. « Elements of international Law, and Laws, of War ». Philadelphie, 1886.

(4) Theodor Dwigt Woolsey. « Introduction of the study of international Law, designed as an ad. in teaching and in historical studies », 1860, New-York.

(5) Arguments and miscellaneous papers of David Dudley Field, par A. P. Sprague, New-York, 1884.

(6) Rivier. *Loc. cit.*, pag. 467.

(7) Dudley Field. « Draft outlines of an international Code », New-York, 1872. Traduit de l'anglais par Albéric Rolin, 1881, Paris, Gand.

membres d'une autre nation; 3° les règles d'intérêt mutuel; 4° les dispositions dans l'intérêt du maintien de la paix, limitation des armées permanentes, arbitrage international, congrès annuel.

C'est véritablement la Société des Nations qu'il propose de fonder, avec un code, une cour suprême et un congrès annuel, et tout cela avec modération, sans idée d'absolutisme, sans vision utopique, avec un sens très net de contingences politiques.

Les articles essentiels qui se rattachent directement à notre étude sont les suivants:

532. Si un désaccord ou une cause de plaintes surgit entre nations, la nation lésée doit en donner notification en bonne forme à l'autre, en spécifiant d'une manière détaillée ses motifs de plaintes et la réparation qu'elle demande.

533. Toute nation qui reçoit d'une autre nation la notification d'un grief ou d'une cause de plainte, à raison d'une violation du présent code, ou de toute autre cause de mécontentement, doit y répondre d'une manière complète et explicite dans les trois mois.

534. Si la nation plaignante et celle à laquelle la plainte est adressée ne s'accordent point, elles nommeront chacune cinq membres d'une haute commission jointe qui se réunira pour discuter les différends et tâcher de les concilier. Cette commission adressera, dans les six mois de sa nomination, un rapport sur les résultats de ses travaux aux nations intéressées.

535. Tribunal suprême d'arbitrage. L'auteur donne le projet d'un tel tribunal, basé sur les articles constitutifs de la confédération des Etats-Unis de l'Amérique.

536. Toutes les nations qui adhèrent au présent code s'obligent à s'unir pour former une haute commission jointe, et un tribunal suprême d'arbitrage, dans les cas

ci-dessus désignés comme nécessitant l'action de ces tribunaux, et à se soumettre à la décision du tribunal suprême d'arbitrage constitué et agissant conformément à l'article 535.

537. Si l'une quelconque des nations qui auront adhéré au présent code viole ses dispositions pour le maintien de la paix, toutes les autres s'obligent à lui résister par la force (1).

C'est là plus qu'un code que Dudley Field propose. C'est à un véritable pacte qu'il fait allusion, un pacte que les signataires doivent respecter; contre les réfractaires, les modes coercitoires sont prévus.

Et enfin, par l'article 538, il couronne son projet en instituant la conférence annuelle des représentants des nations.

538. Une conférence des représentants des nations qui auront adhéré au présent code aura lieu chaque année au commencement de janvier, dans la capitale de chacune de ces nations, successivement, suivant l'ordre prescrit par l'article 16 (2), pour discuter les dispositions du présent code, et les amender, pour prévenir la guerre, faciliter les échanges de vue et maintenir la paix.

Field fait suivre cet article de considérants d'ordre pratique, où il nous montre qu'il ne se leurre pas d'un espoir chimérique. Il ne pense pas supprimer par ainsi la possibilité de la guerre, mais espère tendre à l'amélioration des relations internationales; il dit notamment, encore sous l'impression de la guerre de 70 (3): « Nous

(1) Dudley Field. *Loc. cit.*, p. 413 et suiv.

(2) L'article 16 fixe comme élément l'ordre alphabétique de puissances, orthographiées en langue française.

(3) Dudley Field. *Loc. cit.*, p. 416.

avons sous les yeux, en ce moment, les dévastations causées par une guerre qui n'a duré que quelques mois, qui a rempli l'Allemagne de deuils, et couvert la France de champs dévastés, de cités et de villages ruinés et incendiés. Une demi-année de guerre a causé plus de tristesses et de souffrances qu'un siècle de paix.

« Il est donc à supposer que tout projet bien combiné, qui tendra à diminuer le nombre des guerres, aura l'appui de tous les gens de bien. Nous proposons le projet ci-dessus indiqué avec l'espérance que, s'il n'est point accepté, il aura au moins pour effet de stimuler les recherches, et de conduire à quelque chose de plus acceptable, à l'effet de sauvegarder la paix du monde. »

Et il formule encore plus clairement son espérance dans un avenir meilleur, en ajoutant (1): « Il serait difficile d'imaginer des motifs pour lesquels les diverses dispositions du texte ci-dessus, ou des dispositions d'un sens et d'une portée analogues, ne seraient point adoptées ou ne répondraient point aux fins désirées. L'orgueil national n'en subirait aucune atteinte, les intérêts nationaux n'en souffriraient point. La guerre est un duel national. Le duel privé, c'est-à-dire la guerre privée, a été abolie ou réduite à un minimum. S'il a été reconnu possible de faire en sorte que les individus terminent leurs contestations autrement que par l'épée ou par le pistolet, on ne voit guère pourquoi on ne déciderait pas un nombre quelconque d'individus composant une nation à agir de même. »

Ces considérants sont très justes, quant au fond; mais l'auteur, parce que non Européen, ne pouvait pas

(1) Dudley Field. *Loc. cit.*, p. 417.

se rendre un compte exact de ce que sont les sentiments nationaux et ne saisissait qu'imparfaitement l'impossibilité qu'il y avait de faire triompher ses idées en Europe tout le temps que subsisteraient des questions d'intérêt vital pour certaines nations, telles que la question polonaise ou celle d'Alsace-Lorraine.

L'Amérique a en effet, sur l'Europe, l'avantage considérable que les haines séculaires n'ont pas pu y prendre pied. Les nationalités y sont neuves, n'ont que des traditions historiques limitées et sont toutes au même stade de culture et de civilisation.

Si des juristes tel que Field ont fourni un effort remarquable, de leur côté les publicistes et les hommes d'action ont, eux aussi, en Amérique, travaillé avec énergie à l'élaboration de la Société des Nations.

Dès la première moitié du XVIII^e siècle, il existait en Amérique des associations d'amis de la paix. Dès 1825, la Société Américaine de la Paix couronna un mémoire de William Ladd, qui proposait la création d'une cour internationale et d'un parlement international (1).

Lors de la première réunion, à Londres, des Amis américains de la Paix avec ceux anglais, le 22 juin 1843, il fut décidé d'envoyer à tous les gouvernements une adresse les invitant à s'engager désormais, dans les traités, à recourir à la médiation de puissances amies au cas de dissentiments. Ce congrès avait été réuni sous les efforts de l'Américain Elihu Burrit, qui était un enthousiaste apôtre de la paix. Des 54 gouvernements qui reçurent cette adresse, plusieurs accueillirent favorable-

(1) Voir sa proposition au Parlement en 1835.

ment la proposition, qui fut d'ailleurs formulée sous forme de vœu exprimé dans le 23e protocole par les plénipotentiaires réunis en congrès à Paris, le 14 avril 1856.

Après le précédent heureux de l'Alabama, l'Association Américaine de la Paix chargea, en 1873, M. Miles, de Boston, un de ses secrétaires, de faire une tournée de propagande en Europe pour aboutir à la rédaction d'un code international.

Si les idées de M. Miles ne reçurent pas de consécration pratique, la plupart des juristes approuvèrent pourtant cette idée, et il peut être considéré à juste titre comme un précurseur. Grâce à ses efforts d'ailleurs, une société pour la codification du droit international se fonda à Londres en 1873, société qui devait se réunir annuellement dans les diverses capitales (1).

Cette société exprima de nombreux vœux et prépara les esprits.

L'effort des parlements américains remonte, lui aussi, à longtemps. Dès le 6 février 1835, Ladd présente au Parlement de l'Etat de Massachusetts une pétition pour créer une juridiction internationale destinée à résoudre les conflits. Ladd était partisan de deux institutions : un congrès chargé de formuler les règles du droit international, et un tribunal pour trancher les dissentiments.

Sa théorie fut d'ailleurs plus tard exposée dans un ouvrage (2). L'Etat de Massachusetts approuva les conclusions de Ladd, mais le projet n'eut pas de suite.

---

(1) Association for the reform and Codification of the Law of Nations.

(2) Ladd. Prize essais on a congress of nations, Boston, 1840.

En 1837, devant la même Chambre, Thomson proposa un vœu analogue. De même aux Chambres du Maine et du Vermont, des pétitions analogues furent adressées (1).

Ainsi que le fait remarquer Kamarowsky, ces projets ne pouvaient avoir de suite, car ils venaient trop tôt et les esprits n'étaient pas préparés à des modifications aussi radicales. Toutefois, le Comité des Affaires étrangères, en 1851, et le Sénat Américain, en 1853, adoptèrent une proposition d'insérer dans tout traité des clauses compromissoires d'arbitrages. C'était un premier pas (2). Le sénateur Summer déposa pour le règlement des conflits entre Etats, un projet en vue de l'adoption de l'arbitrage obligatoire destiné à remplacer la guerre.

Le 17 juin 1874, les deux Chambres du Congrès adoptèrent l'idée, et dans la résolution (3) il est dit : « Attendu que la guerre détruit le bien-être matériel du peuple, exerce par sa tendance une influence immorale, est en contradiction avec l'opinion publique éclairée, le peuple des Etats-Unis, en personnes de ses représentants au Congrès, recommande de la remplacer par un tribunal arbitral et d'insérer, dès que cela serait possible, dans les traités à conclure avec les gouvernements étrangers, une clause tendant à ce qu'aucune partie ne déclare la guerre à l'autre jusqu'à ce que des

---

(1) Voir Kamarowsky, *loc. cit.* p., 275 et suiv.

(2) Voir « That all differences which may arise shall be referred the arbitrators for adjustement » et « A history survey of international arbitration ».

(3) Kamarowsky. *Loc. cit.*. p. 280.

efforts aient été faits pour écarter tous les motifs invoqués au moyen d'un arbitrage impartial. »

En 1903 (1), les deux Chambres de la Législature de Massachusets votèrent une résolution demandant au Gouvernement des Etats-Unis de lancer aux nations l'invitation de réunir une conférence pour trouver les procédés d'établissement d'un congrès international, et cette résolution fut appuyée par la Conférence de Mohonnk, qui est une importante union américaine pour l'arbitrage.

En 1905, le député Bartholdt, président du groupe nord-américain de l'Union interparlementaire, déposa sur le XIIIe bureau de la Conférence de l'Union, à Bruxelles, un projet soutenu par la délégation des Etats-Unis (2) et qui comportait essentiellement un Sénat composé de deux représentants par nation, et une Chambre en quelque sorte économique, composée par Etat proportionnellement à l'importance de son commerce.

Les décisions étaient prises à la majorité, chaque membre ayant une voix, et le vote des deux Chambres était nécessaire pour rendre exécutoire les décisions du congrès. La compétence de celui-ci était fixée de la sorte : « Les délibérations du congrès ne doivent porter que sur des questions regardant directement les relations

(1) Leroy. *Loc. cit.*, p. 123.

(2) Compte rendu de la XIIIe Conférence. M. Leroy signale que le marquis Pandolfi, qui fut secrétaire général du bureau interparlementaire de la paix, avait présenté à la quatrième conférence de l'Union (Berne 1892) un projet du même genre comportant un congrès ; de même qu'à la troisième, M. Moneta, S. Copper et la baronne de Suttner, avaient déposé un projet analogue.

entre les nations. Les décisions du congrès doivent être limitées à des déclarations sur les règles et principes généraux concernant le mouvement de ces relations. » Une sorte de droit de veto, critiquable par ailleurs, était réservé aux parlements nationaux. « Les décisions du congrès doivent être reconnues comme lois par les nations, à l'exception toutefois de celles auxquelles un nombre antérieurement déterminé de parlements nationaux aurait refusé son approbation. »

L'intention était bonne; mais la mode était alors à l'arbitrage, qui pouvait bien réussir dans les petites affaires, mais dont nous verrons que, dans les cas importants, il est illusoire.

Si les États-Unis ont réalisé une véritable Société des Nations, et s'ils ont prêché d'exemple au dehors, l'Amérique du Sud, elle aussi, nous fournit un exemple remarquable. Bien que les sources de conflits entre les diverses puissances composantes fussent très nombreuses et que l'incendie menaçât constamment, du moins ses habitants « se considèrent-ils — selon la formule du juriste chilien Alvarez (1) — comme une famille de nations, non seulement pour s'aider dans leur émancipation du joug de la métropole et soutenir leur indépendance vis-à-vis de l'Europe, mais aussi pour faire toujours régner la fraternité entre eux ».

Et, en pratique, que trouvons-nous? Une union internationale extrêmement intéressante s'est réalisée, presqu'à notre insu, par une évolution insensible, entre les vingt-et-une républiques d'Amérique.

(1) Alexandre Alvarez. « La codification du Droit international », 1912.

« Quoiqu'un même droit ne les joigne pas, écrit M. Leroy, à la façon des provinces d'un État, qu'un tribunal suprême ne soit pas préposé à la résolution de leurs litiges, elles n'en ont pas moins noué des relations administratives régulières, presque des relations fédérales, grâce à deux institutions déjà anciennes, l'une périodique, la Conférence internationale américaine, l'autre permanente, l'Union pan-américaine, qui est leur bureau commun (1). »

Ces conférences ont grandement contribué à améliorer les relations personnelles des gouvernements et cimenté la confiance réciproque. Importantes du point de vue moral, ces conférences l'ont été aussi du point de vue juridique.

Ce bureau des républiques américaines, fondé en 1890, a en effet, dès 1898, groupé l'adhésion de tous les États et a son siège régulier dans le Temple de la Paix de Washington (2).

Ce bureau organise des conférences internationales américaines, mais outre ce rôle, il fonctionne administrativement; il recueille les traités internationaux; il a fondé l'immense bibliothèque latino-américaine Christophe-Colomb; il édite des catalogues et des cartes; classe enfin et donne tous renseignements économiques, géologiques, commerciaux et pédagogiques intéressant les États associés.

---

(1) Voir J. Basdevant. La Conférence de Rio-de-Janeiro de 1906, et l'Union internationale des républiques américaines (*Revue de Droit international public*, 1908, pag, 209 et suiv.), et le Congrès panaméricain de Mexico, dans le *Journal des Économistes*.

(2) Le Temple de la Paix est une donation de Andrew Carnegie, mort récemment.

Cette union générale n'a encore que des liens assez flottants, mais accoutume les États à prendre conscience de leur solidarité ; elle possède d'ailleurs des noyaux qui tendent à constituer l'union plus étroite ; ces deux foyers sont l'A. B. C. (Argentine, Brésil, Chili), qui sont liés par des traités d'étroite amitié, et les États Centre-Amérique (1) qui, pour supprimer leurs conflits, se sont soumis à la juridiction d'une haute-cour de justice.

Cette cour de justice permanente Centre-Amérique a été créée en 1907, par un traité conclu entre les républiques de Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador, dans le but d'assurer entre elles une paix permanente.

La cour, dont le siège est à Carthago (Costa-Riga), comprend un magistrat par État, investi pour cinq ans par le pouvoir législatif. Ils ne peuvent cumuler cette fonction avec aucune autre, reçoivent un traitement et sont rééligibles.

La cour, qui se nomme son président, connaît :

1° Toutes les contestations ou questions de quelque nature qu'elles soient et quelle que soit leur origine, qui peuvent survenir entre les cinq républiques sœurs, et que celles-ci s'engagent à lui soumettre dans le cas où les chancelleries respectives n'ont pu arriver à un arrangement ;

(1) Cet exemple est à noter. Il prouve que l'établissement de la Société des Nations n'empêche pas le fonctionnement d'alliances plus étroites ou de traités de garantie. Ceux-ci renforcent au contraire l'union plus vaste tout le temps que celle-ci n'a pas encore acquis un caractère suffisamment précis, quant à son rôle, et obligatoire, quant à ses décisions.

2º Des demandes fournies par les particuliers d'un pays de l'Amérique centrale contre l'un des autres gouvernements contractants, pour violations de traités ou contraventions, et des autres affaires de caractère international que le gouvernement du particulier intéressé appuie ou non sa déclaration, pourvu qu'on ait épuisé les recours que les lois des pays respectifs accordent contre une telle violation, ou qu'il soit prouvé qu'il y a déni de justice;

3º Des affaires survenant entre l'un des gouvernements contractants et des personnes particulières, lorsqu'elles lui sont soumises d'un commun accord;

4º Des questions internationales qu'un des gouvernements centre-américains et le gouvernement d'une nation étrangère ont décidé de lui soumettre en vertu d'une convention spéciale;

5º Des conflits pouvant survenir entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et des cas où, en fait, les décisions judiciaires ou les résolutions du congrès national ne sont pas respectées.

Cette institution est fort intéressante; outre qu'elle constitue un tribunal à la vaste compétence, elle réalise à notre sens plus qu'une cour suprême; elle est une façon de congrès. En effet, les magistrats sont des délégués élus par les puissances, c'est-à-dire des représentants de celles-ci; leur nombre, fixé à l'unité, fait que chacun d'eux est une émanation de la république déléguante; ils sont plus que des magistrats, ils sont des plénipotentiaires qui représentent et manifestent la volonté de la nation.

La cour ne connaît-elle pas, d'ailleurs, « toutes les contestations ou questions de quelque nature qu'elles soient, ou quelle que soit leur origine, qui peuvent survenir entre les cinq républiques ? » Il y a là plus que la compétence normale d'un tribunal, il y a là la toute-puissance d'un congrès dont les décisions lient les États sans qu'il y ait de leur part nécessité de ratification.

Cet élément négatif fait que les cinq délégués constituent, par leur réunion, un organisme interétatique et superétatique qui n'est pas seulement un organe judiciaire, mais qui est plus, puisqu'il dispose en propre de la souveraineté.

L'élément coercitif n'est pas laissé de côté ; les intéressés s'engagent, en effet, à se soumettre aux sentences de la cour et à se prêter tout l'appui nécessaire à son exécution, sauf celui de la guerre. On a voulu ainsi écarter dans la mesure du possible la possibilité de la guerre. On a laissé aux États la liberté dans les procédés d'application pour contraindre l'État réfractaire, mais on ne leur a pas permis d'ouvrir les hostilités. L'hypothèse de la « guerre juste » est repoussée par ainsi ; elle n'est, bien entendu, pas écartée définitivement, car il n'est pas dans le pouvoir des hommes de le faire.

« Ainsi, écrivait en 1917 M. Leroy (1), entre l'Amérique et le Pacifique se développe, presque inconnue de nous, une Société des Nations, avec une bureaucratie administrative et judiciaire, utilement laborieuse. L'ac-

(1) Leroy. *Loc. cit.*, pag. 162.

ceptation par tous d'une même conception juridique maintient cette union qui, de loin, au milieu de nos souffrances, apparaît comme un beau miracle de la toute-puissance du droit. »

Et cet auteur est frappé par le goût que les Américains ont pour le droit international, goût qu'il ne peut comparer qu'à celui que les Français, au XVIII^e siècle, avaient pour la philosophie. Les ministres et les hauts fonctionnaires sont, dit-il, jurisconsultes internationalistes ou comparatistes, comme d'Argenson et Turgot étaient des philosophes.

Et il nous cite, à l'appui, le président Roosevelt, qui réunit la deuxième Conférence de La Haye et donna à cette cour sa première affaire ; Elihu Root, M. Taft, M. Bryan et M. Wilson, qui, dès avant la guerre, avait écrit deux ouvrages remarquables, l'un sur le Gouvernement congressionel, l'autre sur l'État.

Il cite enfin, ce que nous reverrons dans un autre chapitre, la déclaration des droits des nations, que l'Institut américain de Droit international a lancée au début de 1919, et dont le *Times*, de New-York, dit « qu'elle doit être considérée comme l'expression des sentiments du Continent américain à l'égard du droit ».

SECTION VIII

AUTRES TENDANCES

Nous avons examiné le mouvement des idées dans les grandes puissances mondiales. Mais il en est d'autres moins importantes qui, pourtant, dans le domaine de l'esprit, ne sont pas restées en arrière.

Il nous faudrait nous arrêter à la Hollande, la patrie de Grotius, celui qu'on a appelé le « père du droit des gens » ; à la Suisse, à la Belgique, aux Pays Scandinaves et à la Péninsule Ibérique (1).

Mais peu d'auteurs de ces pays ont travaillé directement à la Société des Nations, et nous ne nous y attarderons pas.

L'on pourrait rechercher également quelle fut la part d'influence des institutions — internationales par nature — qui ont contribué à l'amélioration de la société des États : la chrétienté, le socialisme international et aussi la franc-maçonnerie (2).

De l'influence du mouvement chrétien, nous avons déjà parlé longuement, et il est inutile que nous y revenions maintenant ; le socialisme est à peine sorti, au point de vue théorique, du chaos et des exagérations

(1) Calvo. Le Droit international (4e édition), 1787. Paris, Berlin.

(2) Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que la franc-maçonnerie n'a pas dans tous les pays le caractère très spécial qu'on lui connaît en France.

initiales, confondant trop volontiers l'idée de lien entre les nations avec celui de suppression des nations.

Quant au rôle de la franc-maçonnerie, nous en parlerons dans un chapitre ultérieur, car ce rôle s'est surtout révélé au cours de la guerre.

Ce qu'il nous faut examiner maintenant, ce sont les tentatives d'union, les résultats déjà atteints au moment où la guerre éclata. Nous avons vu toutes celles qui furent réalisées par un pays donné, mais il en est d'autres qui, par leur degré d'universalité, ne rentrent point dans les cadres d'une nation et qui appartiennent à l'humanité.

Tous les mouvements d'idées que nous venons de passer en revue avaient eu déjà des aboutissements réels ; les conditions nouvelles avaient déterminé dans le droit international, tant public que privé, des améliorations sensibles durant les vingt-cinq dernières années du XIX^e^ siècle et les quatorze premières du XX^e^, pour tout dire, un début de codification du droit international.

Les communautés d'intérêt, sans cesse plus étroites entre les diverses puissances de l'ancien et du nouveau monde, ont abouti à la signature de conventions successives tendant à uniformiser les institutions et les coutumes des divers pays contractants.

Citons les conventions relatives à la propriété industrielle (1883, 1891, 1900) ; à la propriété littéraire et artistique (1886, 1908) ; au mariage, au divorce, à la procédure et à la tutelle (1902, 1905, 1909) ; puis toute une série de conventions établissant des unions internationales pour les transports par chemin de fer ; pour

les postes ; pour la traite des blanches ; pour la protection sanitaire ; pour l'unification des poids et mesures, etc.

Bien mieux, deux conférences diplomatiques avaient, en 1910, fait adopter par chacune des parties contractantes un texte législatif rigoureusement uniforme en matière de lettres de change et de billets à ordre, et en matière de droit maritime, à propos de l'assistance et du sauvetage.

Mais toutes ces conventions traitaient de points isolés et laissaient de côté l'ensemble du droit. Pourtant, le besoin de codification se faisait sentir. La conférence interparlementaire de Christiania (1899) a demandé que des conférences internationales soient chargées de la constitution graduelle d'une législation de droit international public ; en 1906, la conférence de Londres a confié le soin d'une codification à une commission issue de la conférence de La Haye et, en 1908, la conférence de Berlin a laissé ce soin à la conférence de La Haye elle-même (1).

Il importait, selon les novateurs, de faire précéder ce code d'une déclaration de droits et des devoirs des Etats dans l'esprit de la déclaration des Droits de l'Homme. Des projets ont été rédigés successivement en 1873 (2) et en 1896 (3). Nous reproduisons seulement le projet de M. La Fontaine et autres, tenant en neuf articles, et qui est comme le résumé du précédent (4).

---

(1) Voir Duplessix. « L'Organisation internationale », Paris, 1919.
(2) 1873. Projet de M. Charles Lemonnier.
(3) 1896. Projet de MM. La Fontaine, Emile Arnaud et Marcusson.
(4) *Bulletin du VII^e Congrès de la Paix*, Budapest, 1896, p. 48. Extrait d'un rapport sur les principes du droit international, par H. La Fontaine, Arnaud et Marcusson.

1. Les rapports entre les nations sont régis par les mêmes principes de droit et de morale que ceux qui règlent les rapports entre les individus.

2. Nul n'a le droit de se faire justice.

3. Aucune nation ne peut déclarer la guerre à une autre.

4. Tout différend entre les nations sera réglé par la voie juridique.

5. L'autonomie de toute nation est inviolable.

6. Il n'existe pas de droit de conquête.

7. Les nations ont le droit de légitime défense.

8. Les nations ont le droit inaliénable et imprescriptible de disposer librement d'elles-mêmes.

9. Les nations sont solidaires les unes des autres.

Nous verrons qu'en 1916 l'Institut Américain de Droit International a adopté une nouvelle déclaration des droits. Mais ce n'est pas uniquement dans la codification que la pratique a tenté d'instaurer des solutions ; c'est aussi dans la réglementation de l'arbitrage international (1).

Nous avons vu l'action des parlements et des assotions de paix en ce sens. Nous avons assisté, en 1873, à la formation des deux sociétés importantes qui, de par leur universalité, rentrent dans le cadre international.

L'Institut de Droit International, fondé à Gand le 10 septembre 1875, et l'Association pour la réforme et la codification du Droit des Gens, constituée un mois plus tard (2).

---

(1) Voir, pour l'historique de l'arbitrage, Sir Thomas Barclay. « Arbitrages et relations internationales après la paix ». Traduit de l'anglais par M. Furby, Paris, 1919.

(2) Voir section suivante.

Le but est commun, mais le procédé de travail diffère ; M. Kamarowsky (1) le définit ainsi :

« L'Institut est en quelque sorte une académie scientifique du droit des gens ; ses travaux ne prétendent à d'autre autorité qu'à celle de la science.

« L'Association s'applique plutôt aux solutions pratiques ; elle songe plus à répandre les opinions qu'à les approfondir ; mais si elle ne peut revendiquer l'autorité scientifique qui appartient à l'Institut, elle est appelée à acquérir une grande importance politique, attendu qu'elle est en contact plus direct avec les gouvernements et la nation au sein desquels elle choisit les membres qui la composent. »

Nous avons vu aussi, grâce à l'initiative de l'Empereur de Russie (2) pour la première, et du président Roosevelt (3), la réunion des deux conférences de La Haye.

Si elles ne purent aboutir pour la question de limitation des armements, du moins la convention de 1899, modifiée par celle de 1907, marquait-elle un grand pas en avant dans la voie de l'arbitrage.

Bien plus, les considérants initiaux renfermaient en substance l'homologation de la Société des Nations, dont elle allait jusqu'à formuler le terme lui-même.

En voici d'ailleurs le préambule :

---

(1) Calvo. *Loc. cit.*, page 99, tome I.
(2) Voir section relative à la Russie.
(3) Voir antérieurement.

Convention de La Haye

pour l'arrangement de conflits internationaux

[*Noms des hautes parties contractantes*].

Animés de la ferme volonté de concourir au maintien de la paix générale ;

Résolus de favoriser de tous leurs efforts le règlement amiable des conflits internationaux ;

Reconnaissant la solidarité qui unit les membres de la *Société des Nations civilisées ;*

Voulant étendre l'empire du droit et fortifier le sentiment de la justice internationale ;

Convaincus que l'institution permanente d'une juridiction arbitrale, accessible à tous, au sein des puissances indépendantes peut contribuer efficacement à ce résultat ;

Considérant les avantages d'une organisation générale et régulière de la procédure arbitrale ;

Estimant, avec l'auguste initiateur de la Conférence internationale de la paix, qu'il importe de consacrer dans un accord international de principes d'équité et de droit sur lesquels reposent la sécurité des États et le bien-être des peuples ;

« Désireux, dans ce but, de mieux assurer le fonctionnement politique des commissions d'enquête et des tribunaux d'arbitrage et de faciliter le recours à la justice lorsqu'il s'agit de litiges de nature à comporter une procédure sommaire » ;

« Ont jugé nécessaire sur certains points de reviser et de compléter l'œuvre de la première conférence de la paix pour le règlement pacifique des conflits internationaux » ;

---

(1) Les passages entre crochets sont les parties de la convention de 1899 qui ont été supprimées. Ceux entre guillemets sont les additions et modifications faites par la convention de 1907.

[Désirant conclure une convention à cet effet, ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir]:

« Les hautes parties contractantes ont résolu de conclure une nouvelle convention à cet effet et ont nommé pour leurs plénipotentiaires » savoir :

[*Désignation des plénipotentiaires*] ;

Lesquels après [s'être communiqué] « avoir déposé » leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus (des dispositions suivantes) « de ce qui suit » ;

[*Suivent les différents titres*].

Titre Ier. — Il traite du maintien de la paix générale contenant une pétition de principe. En vue de prévenir autant que possible un recours à la force dans les rapports entre les États, les puissances [signataires] « contractantes » conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des rapports internationaux.

Titre II. — *Des bons offices et de la médiation.* Ce titre recommande de toujours recourir aux bons offices et à la médiation (Art. 2 et 8).

Titre III. — *Des commissions internationales d'enquête, au cas de litiges d'importance secondaire* (Art. 9).

Titre IV. — *De l'arbitrage international.* Ce titre est divisé en quatre chapitres. Le chapitre premier, intitulé : De la justice arbitrale, pose le principe ; le chapitre II, intitulé : De la cour permanente d'arbitrage, institue la cour de La Haye avec un bureau international servant de greffe, et fixe son organisation ; le chapitre III

établit la procédure arbitrale, et le chapitre IV une procédure sommaire ; enfin viennent les dispositions générales (Art. 36 et 97).

L'on sait les grandes espérances qui furent fondées sur la cour de La Haye ; elles reposaient sur l'arbitrage comme solution internationale.

Nous avons vu déjà ce qu'il fallait penser de ce procédé en étudiant les théories de Kamarowsky (1), et nous ne saurions mieux faire que de laisser la parole à Fiore (2). « Je suis convaincu, dit-il fort justement, que l'arbitrage peut devenir un procédé régulier pour arriver à la solution des contestations d'intérêt particulier entre deux ou plusieurs puissances ; mais je ne saurais admettre qu'il soit une institution applicable à la solution de tout litige international, notamment de ceux où des intérêts généraux sont mis en question. Il s'est rencontré bien des auteurs qui, animés du pieux désir d'éliminer complètement la guerre de l'humanité, ont cru que la paix perpétuelle pourrait être assurée si tous les États civilisés s'obligeaient à constituer un tribunal permanent ayant pouvoir pour statuer sur toute violation du droit international et prendre les mesures coercitives nécessaires pour assurer la reconnaissance et l'exécution de ses décisions.

« Ces idées, je ne crains pas de le dire, ne peuvent recevoir aucune application pratique. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait tout d'abord que l'humanité pût être organisée en la forme d'un État universel ou d'une

(1) Voir section relative à la Russie.
(2) Fiore. *Loc. cit.*, pag. 63.

confédération d'États, et que l'on arrivât à rédiger et promulguer un code international applicable à tous ses membres.

« Si cette conception était réalisable et réalisée, on pourrait alors admettre l'existence d'un pouvoir arbitral investi du droit d'interpréter la loi et de pourvoir à son exécution. Mais pareille organisation de l'humanité est bien une chimère, comme la république de Platon et les rêves de Thomas Morus. Entre individus que la communauté des intérêts et l'identité des besoins a réunis en société politique, le principe même de leur unité morale, principal facteur de leur association, est aussi la base primordiale de leur législation et celle-ci, promulguée par le pouvoir souverain, peut alors être interprétée et appliquée par les organes délégués de ce souverain. Pour qu'il en soit de même dans la société des États, il faudrait qu'entre eux se réalisât cette communauté d'intérêts et de besoins qui est la base même de l'unité morale. »

Et M. Chrétien condamne d'une façon plus catégorique encore les théoriciens et les praticiens qui veulent faire reposer uniquement sur l'arbitrage l'ordre international : « publicistes (1), jurisconsultes, législateurs, écrivait-il en 1890, éprouvent aujourd'hui un engouement exagéré pour l'arbitrage. On réclame l'insertion de la clause compromissoire dans tous les traités et en toute matière. Les gouvernements, il est vrai, font souvent la sourde oreille; peut-être n'ont-ils pas toujours tort.

(1) M. Chrétien. *Loc. cit.*, p. 7.

« Car, s'il est des questions qui peuvent être soumises à l'arbitrage, il en est d'autres que des arbitres ne seront jamais et ne pourront jamais être appelés à trancher. Qu'on recoure à eux lorsqu'un conflit met en jeu les intérêts particuliers et secondaires des Etats, rien de mieux. Les contestations de ce genre sont assez fréquentes pour que l'arbitrage ait encore devant lui une vaste carrière. Il s'agit, par exemple, d'une question de délimitations des frontières, de priorité d'occupation d'un territoire vacant, d'interprétation d'une clause d'un traité douanier, etc. Tout cela constitue matière à arbitrage. S'agit-il, au contraire, d'un conflit mettant en question les intérêts vitaux, essentiels, l'honneur même ou l'existence d'une nation, il n'est plus d'arbitrage possible. Il n'en peut plus être question. Un Etat, pas plus qu'un homme, ne peut s'en remettre à autrui du soin de sauvegarder son honneur et sa vie. Ce sentiment est si naturel que les clauses compromissoires les plus générales et les plus expresses demeureront lettre morte quand les conflits de ce genre se présenteront. Faut-il ajouter que des arbitres, simples particuliers, ne peuvent être considérés comme ayant autorité pour statuer sur les difficultés concernant les intérêts généraux des Etats. Pour les trancher, encore faut-il des représentants attitrés des autres membres de la société internationale. Un Etat n'aurait pas le droit d'être jugé par ses pairs.

« En résumé, si l'arbitrage est un des rouages importants de la machine qui doit donner la paix au monde, il n'en est ni l'organe unique, ni l'organe essentiel. Que l'on conçoive telle organisation que l'on voudra de la

Société des Nations, il n'en pourra jamais constituer la base primordiale. »

Et M. Weiss fait bien ressortir le caractère qu'avait l'arbitrage que la conférence de La Haye avait accepté à défaut d'autre chose. Les propositions de Nicolas II furent vouées à l'insuccès par l'intransigeance du délégué allemand, et l'on créa une cour permanente d'arbitrage plus fictive que réelle, dont M. Weiss trace un tableau saisissant (1) : « Une cour permanente d'arbitrage, écrit-il, un bien grand mot, n'est-ce pas? On voit tout de suite des magistrats couverts d'hermine, habillés de rouge, avec des toques, rendant des arrêts solennels dans une salle superbe dominée par l'image du Christ et en présence d'un peuple attentif. Ce n'était pas cela du tout. La cour permanente d'arbitrage, c'était un tableau, une liste de jurés; chaque pays désignait les hommes les plus qualifiés par leur honorabilité, par leurs connaissances juridiques, par leur situation politique, pour figurer sur cette liste. Pour les quarante et quelques nations représentées à La Haye, on comptait 160 membres de la cour permanente d'arbitrage. Or, je crois pouvoir dire que les neuf dixièmes, voire même les quatre-vingt-quinze centièmes d'entre eux n'ont jamais été appelés à siéger.

« Je demandais un jour à l'un de ces membres de la cour permanente d'arbitrage s'il était allé quelquefois à La Haye. « Oui, me dit-il, j'ai visité le palais de la Paix; « j'ai donné un bon pourboire au concierge qui m'a

(1) M. Weiss. Conférence à l'Union du Commerce et de l'Industrie de Paris, reproduite dans le *Monde Économique* du 8 mars 1919.

« guidé, mais on ne m'a jamais appelé à siéger. » Et la plupart de ses membres sont logés à la même enseigne. »

Et le professeur Van Vollenhoven (1), encore que de La Haye, précise ; il nous montre que la conférence ne pouvant arriver à ses fins, ne voulut pas néanmoins se séparer sans apparence de résultat. Elle voulut, suivant son expression pittoresque, « ménager la chèvre et le chou », et ce moyen, c'était l'arbitrage international. « Si on avait dit, continue-t-il, les choses telles qu'elles étaient, on aurait fait ressortir qu'une cour d'arbitrage, toute désirable qu'elle fût comme embryon d'organisation, toute utile qu'elle fût pour les différends de peu d'importance, laissait subsister intégralement le grand mal du crime des États. On fit juste le contraire ; on dressa un traité très pratique et très méritoire, en 60 articles, qui laissait aux États souverains leur liberté entière. »

Nous nous rangeons entièrement à ces avis éclairés. Les tendances qui avaient pris pied sur le terrain pratique n'étaient pas de nature à maintenir la concorde internationale ; la base était trop fragile.

Est-ce à dire qu'un autre procédé eût alors abouti ? Nous ne le pensons pas ; nous avons déjà dit que l'état instable de l'Europe, les haines accumulées par les nationalités non satisfaites et par les nations spoliées, les tendances impérialistes de certains et la folie des armements, tout cela rendait irréalisable toute tentative d'union. Les gouvernements et leurs peuples le sentaient

(1) M. Van Vollenhoven, professeur de Droit international à l'Université de Leyde. « Les trois phases du Droit des Gens ». Edition en français, La Haye, 1919.

confusément, et leurs efforts pour le maintien de la paix étaient le plus souvent tentés sans conviction, quand ils n'allaient pas jusqu'à souhaiter secrètement que prît fin un état de choses intolérable.

La fatalité menait les événements et ceux-ci balayèrent comme des fétus de paille les traités de garantie et les institutions pacificatrices. Sous le règne de la force épanouie librement, les peuples, dans une farouche énergie, se dressèrent, hérissés, sanglants, les uns contre les autres, brisant d'un coup les fils ténus, mais nombreux, qui commençaient de les unir.

DEUXIÈME PARTIE

RÉALISATION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

CHAPITRE PREMIER

Les Enseignements de la Guerre et les possibilités que son issue crée.

Pendant les premiers mois de la lutte, chaque belligérant, pensant en avoir terminé bientôt, luttait éperdument et vivait dans le présent.

Pourtant, devant la prolongation insoupçonnée et l'intensification inouïe du conflit, certains neutres examinaient les solutions finales, et celles surtout de nature à empêcher le retour d'un tel cataclysme.

SECTION I

LA MATÉRIALISATION DES TENDANCES

A) L'Impulsion américaine et la personnalité du Président Wilson.

L'évolution, au cours de la guerre, de la pensée américaine pour l'élaboration de la Société des Nations, est un fait capital ; cette idée, dont le député R.-O. Moon, de Philadelphie, a pu dire « qu'elle possède le peuple américain », M. Tchernoff nous la trace d'une façon particulièrement saisissante (1).

Dès le 4 août 1914, les États-Unis proclament leur neutralité, et les raisons en sont exposées par le Président, qui se déclare « être l'ami de toutes les nations de la terre » et qui envisage dès l'abord le rôle de médiateur. Il recommande à l'Amérique de se concentrer et de vivre en elle-même une vie plus intense. C'est la doctrine de Monroë purement américaine.

Le coulage du *Lusitania,* qui viole la neutralité, provoque une déclaration d'une tranquille fierté, mais commence d'étendre la doctrine de Monroë à la haute mer.

Le 24 février 1916, la doctrine déborde l'Océan, elle devient d'une portée mondiale devant les attentats

(1) Tchernoff. « Les Nations et la Société des Nations », Paris, 1919.

répétés des sous-marins, et le président Wilson déclare, le 24 février 1916 : « Nous ne sommes plus des spectateurs détachés ; nous participons, que nous le voulions ou non, à la vie du monde ; les intérêts de toutes les nations sont aussi les nôtres ; nous sommes partenaires ; ce qui affecte l'humanité, nous affecte immanquablement au même titre que les nations d'Europe et d'Asie (1). »

Il précise la politique américaine dans le message du 16 avril 1916, politique nettement opposée à celle du congrès de Vienne (2). Il y dit : « L'heure a sonné pour nous de prendre maintenant fermement et solennellement position pour défendre les droits de l'humanité. »

Les Etats-Unis se préparent donc à entrer dans la guerre pour la défense des droits des nations et pour leur rétablissement. Ils travaillent directement pour la Société des Nations qui est leur désir (3).

Les principaux passages du fameux message du 22 janvier 1917 valent d'être reproduits, parce que l'idéal américain y est cristallisé et qu'en même temps il met clairement en relief la personnalité du président Wilson, qui est un des fondateurs de la Société des Nations.

Dans toute discussion de la paix qui mettra fin à cette guerre, on reconnaît que cette paix doit être suivie de quelque union de puissances bien définie qui rendra vir-

---

(1) Le 10 février 1918, le président Wilson précisait cette pensée en disant : « La méthode que nous propose le chancelier allemand est la méthode du Congrès de Vienne ; nous n'en voulons plus et ne voulons plus y revenir. »

(2) Barlett. The constitution of league of nations, Paris, 1919.

(3) Dickinson (E.-D.). League of nations and international law (*American pol, sci, review*, vol. 12).

tuellement impossible que pareille catastrophe nous accable de nouveau. Voilà ce que doit admettre tout homme aimant l'humanité et tout homme bien pensant.

Il serait inconcevable que le peuple des États-Unis ne doive pas jouer un rôle dans cette grande entreprise.

La participation à un pareil service sera l'occasion qu'il a cherchée lui-même, en vertu des principes mêmes et des buts de sa constitution et de la politique de son gouvernement qu'il a toujours approuvée.

Il doit à lui-même et aux autres nations de déclarer les conditions auxquelles il veut se sentir libre de rendre ce service. Ce service n'est rien de moins que le suivant : ajouter son autorité et son pouvoir à l'autorité et à la force des autres nations pour garantir la paix et la justice dans le monde.

Un pareil règlement ne saurait être maintenant longuement différé. Il est juste qu'auparavant ce gouvernement formule franchement les conditions auxquelles il se sentirait autorisé à faire imposer à notre peuple son adhésion formelle et solennelle à une ligue pour la paix.

Et plus loin, ce passage qui a trait directement à la Société des Nations, et dans lequel le Président confie au monde le principe même de ses espoirs.

Je n'admets qu'une chose, c'est que les conditions seules de la paix ne satisferont même pas les belligérants eux-mêmes. Des accords seuls ne peuvent assurer la paix. Il sera absolument nécessaire qu'une force soit créée garantissant la permanence de l'accord ; une force tellement supérieure à celle de toute nation actuellement engagée ou à celle de toute alliance jusqu'ici fermée ou projetée, que pas une nation, pas une combinaison probable de nations ne puisse l'affronter ou lui résister.

Pour que la paix à venir soit durable, il faut qu'elle soit assurée par la force supérieure organisée de l'humanité.

La question dont dépendent la paix et la politique futures du monde est celle-ci : la guerre actuelle est-elle une lutte pour une paix juste et assurée, ou seulement pour un nouvel équilibre de puissances, qui garantira, qui peut garantir la stabilité du nouvel accord ?

Seule une Europe tranquille peut être une Europe stable. Il doit y avoir non pas un équilibre de puissances, mais une communauté de puissances ; non pas des rivalités organisées, mais une paix commune organisée...

Puis il définit le véritable caractère de la nation et le principe d'égalité qui doit être la base de la Société des États, quand il dit dans un autre passage :

Seule une paix entre égaux peut durer ; seule une paix dont les principes mêmes sont l'égalité et une participation commune à un bénéfice commun. Un juste état d'esprit, un juste sentiment entre les nations sont aussi nécessaires pour une paix durable que l'est le juste règlement des questions de territoire ou de nationalités.

L'égalité des nations, sur laquelle doit reposer la paix pour être durable, doit impliquer l'égalité des droits ; les garanties échangées ne doivent ni reconnaître, ni impliquer une différence entre les nations grandes ou petites, entre celles qui sont puissantes et celles qui sont faibles. Le droit doit être basé sur la force collective et non sur la force individuelle des nations, de l'accord desquelles la paix dépendra. Il ne saurait y avoir, bien entendu, d'égalités de territoires ou de ressources, ni aucune autre sorte d'égalité qui ne serait pas obtenue à la suite du développement normal, pacifique et légitime des nations elles-mêmes. Mais personne ne s'attend ni ne demande rien de plus qu'une égalité de droits. L'humanité aspire maintenant à une libre existence et ne recherche pas l'équilibre proportionnel d'après la puissance de chacun.

Il y a parmi les nations organisées une chose plus profonde même que l'égalité des droits. Aucune paix ne peut

durer et ne devrait durer qui ne reconnaît pas et n'accepte pas le principe que les gouvernements reçoivent tous leurs pouvoirs du consentement des peuples gouvernés et qu'il n'existe nulle part aucun droit qui permette de transférer les peuples de potentat à potentat, comme s'ils étaient une propriété...

Et il conclut enfin par une phrase où il se résume tout entier :

L'univers ne peut rester en paix que si son existence est stable, et il ne peut y avoir stabilité là où la volonté est en rébellion, là où il ne règne pas de tranquillité d'esprit et un sens de justice, de liberté et de droit.

Ce message contient en soi les éléments constitutifs de la Société des Nations.

M. Leroy dit de lui que « c'est le monument historique le plus important depuis la déclaration des Droits de l'Homme » (1), et M. Ernest Charles (2) précise que le message « donne une consistance particulière et imprime un caractère universel, à la fois populaire et gouvernemental, à l'idée de l'organisation juridique du monde ».

M. Wilson se rattache directement à Washington, et c'est la Constitution américaine qu'il a sous les yeux quand il propose l'établissement de la Société des Nations ; et il la voudrait dans le sens le plus large, ouverte également à toutes les nations. Et la force collective qui garantira l'organisation sera issue d'un

(1) M. Leroy. *Loc cit.*, pag. 316.

(2) M. Ernest Charles. Conférence donnée le 7 mars 1918 au Collège libre des Sciences sociales.

contrat entre les nations, à condition que « les gouvernements reçoivent tous leurs justes pouvoirs du consentement des peuples gouvernés et qu'il n'existe nulle part aucun droit qui permette de transférer les peuples d'un maître à un autre maître » (1).

Les messages suivants s'occupent davantage encore du sort des petites nations dont le mode devait être clairement défini avant de réaliser la Société des Nations, et l'on sent qu'il se soucie particulièrement du respect du principe des nationalités dans la paix à venir.

Le message du 8 janvier 1918, qui résume les 14 points de son programme, « cristallise (2) les idées maîtresses du chef du pouvoir exécutif des Etats-Unis ». Il se complète et se résume un peu plus dans ses quatre propositions :

1° La destruction de tout pouvoir arbitraire, en quelque lieu que ce soit, qui puisse, isolément, secrètement et de par sa seule volonté, troubler la paix du monde ; si ce pouvoir ne peut être détruit actuellement, le réduire au moins à une virtuelle impuissance ;

2° Le règlement de toutes questions concernant soit la souveraineté nationale, soit les accords économiques ou les relations politiques, sur la base de la libre acceptation de ce règlement par le peuple immédiatement intéressé et non sur la base de l'intérêt matériel ou de l'avantage de toute autre nation ou de tout autre peuple

---

(1) Ceci fait songer à cette phrase de Montesquieu : « La Grèce fut perdue le jour où ses amphictyonies admirent dans leur sein des rois » (dans l'esprit des lois).

(2) Tchernoff. *Loc. cit.*, p. 185.

qui pourrait désirer un règlement différent en vue de sa propre influence extérieure ou de son hégémonie ;

3° Le consentement de toutes les nations à se laisser guider dans leur conduite à l'égard les unes des autres, par les mêmes principes d'honneur et de respect pour la loi commune de la société civilisée, qui régissent les citoyens pris individuellement de tous les Etats modernes dans leurs rapports réciproques, de telle sorte que toutes les promesses et les conventions soient religieusement observées, qu'aucun complot ni aucune conspiration particulière ne soient tramés, qu'aucun préjudice ne soit impunément causé dans un but égoïste, et qu'une confiance mutuelle, établie sur le noble fondement d'un respect mutuel du droit, soit instaurée ;

4° L'établissement d'une organisation de paix qui donnera la certitude que le pouvoir combiné des nations libres empêchera tout empiètement sur le droit et qui contribuera à assurer davantage le respect de la paix et de la justice par l'établissement d'un véritable tribunal de l'opinion dont les décisions devront être acceptées par toutes les nations et qui sanctionnera toute modification internationale sur laquelle les peuples directement intéressés ne pourraient se mettre d'accord amicalement.

Ce qu'il veut, c'est l'organisation juridique d'une Société des Nations, rompant complètement avec le passé.

« Ainsi, précisera-t-il, un peu plus tard, le passé et le présent sont engagés dans un corps à corps mortel, et les peuples du monde seront voués à la destruction,

« Entre ces deux parties, à cette lutte, il ne peut y avoir qu'une issue ; le règlement doit être définitif. Il ne peut comporter aucun compromis. »

D'aucuns se sont moqués du langage du président Wilson, qu'ils ont taxé de phraséologie idéologique. Ceux-là, à notre avis, se sont trompés lourdement ; ils n'ont pas saisi toute l'élévation de ses sentiments et leur incalculable portée ; ils ne se sont pas aperçus que chaque phrase du président était soigneusement mesurée, calculée, et qu'elle avait en soi une signification propre et un sens profond ; le président Wilson, parce qu'humain, ne jouit pas de l'infaillibilité ; il a bien pu parfois se tromper dans l'application de ses principes, et n'y a pas manqué ; mais cela diminue-t-il en rien la doctrine elle-même ?

En élaborant celle-ci, le président Wilson, à travers une part personnelle considérable, reflétait bien d'ailleurs les traditions américaines ; il se rendait compte, avec tout le peuple américain, que le règlement nécessaire de la guerre amènerait une période de lentes négociations et de conflits d'intérêts non moins acharnés que ceux des armes, non pas seulement entre les puissances ennemies, mais même entre les alliés d'hier ; il se rendait compte qu'une paix sur l'ancien mode n'en serait pas une, qu'elle serait tout au plus une trêve ; qu'il était à la fois indispensable et possible de saisir l'occasion pour constituer la Société des Nations ; c'était, en effet, le seul instant où elle était rendue possible parce que pouvant être étayée sur le principe des nationalités reconstituées selon les aspirations des gouvernés et non des gouvernants.

Et malgré l'opposition parfois violente qui se fit contre la thèse wilsonnienne, celle-ci l'a emporté. Les messages du président ont dépassé les frontières, ont frappé les imaginations encore que mal préparées et défiantes, et ont amené les gouvernants à l'adopter en principe. Avant d'arriver à la réalisation elle-même, il nous faut voir que la thèse wilsonnienne était bien l'écho de la majorité américaine, et il nous faudra examiner sa répercussion en Europe et les mouvements parallèles à cette doctrine.

M. Théodore Marburg (1) nous retrace l'historique du mouvement de l'opinion aux Etats-Unis sur la Ligue des Nations. Selon lui, le mouvement a pris sa source théorique dans ce fait que des penseurs ont été frappés des bienfaits d'une organisation politique au sein d'un Etat, et qu'ils ont voulu étendre celle-ci à la société internationale elle-même, et sa source pratique dans les débats de la première conférence de La Haye. « Les Américains, dit-il, se sont de plus en plus inspirés, pour l'organisation internationale, de leur organisation propre, notamment du conseil suprême des Etats-Unis (2-3). »

Ils ont estimé que l'existence d'un organe exécutif composé de peu de membres et chargé de la double mission de surveiller les événements internationaux et les affaires internes elles-mêmes, empêcherait les

(1) Théodore Marburg. « A chapter of history of the movement », New-York, 1917.

(2) *Ibid*, p. 8.

(3) M. Wilson a dit lui-même qu'il ne s'agissait, en somme, que d'étendre à l'univers l'exemple fédératif que les Etats-Unis réalisent dans la paix et la prospérité depuis deux siècles.

conflits. A leurs yeux, l'existence d'un tel système en Europe aurait empêché l'évolution fatale de bien des difficultés (1).

L'auteur se flatte d'avoir, dès janvier 1919, reçu de M. Howard Taft la lettre suivante :

J'ai suivi avec intérêt les projets de fondation d'une société américaine pour le règlement juridique des conflits internationaux. Les solutions que vous proposez au public, ainsi que les différentes réunions dans un but national que vous voudriez voir réunir de temps en temps, peuvent avoir une influence considérable sur le développement de l'opinion publique sur cette importante question. Si le tribunal de justice arbitral proposé à La Haye peut aboutir, il restera la tâche d'assurer l'adhésion de nombre de puissances à cette institution et le très important problème de travailler l'opinion dans ces divers pays pour amener les gouvernements à s'adresser à l'assemblée au cas de nécessité.

Grâce à cet encouragement et à l'action d'hommes tels que Elihu Root, l'ancien secrétaire d'Etat, et Philander Knox, un groupe d'hommes fonda, en février 1910, la société en question, dont M. Taft accepta la présidence honoraire, donnant ainsi à la cause un caractère semi-officiel (2).

---

(1) Le point de vue est faux, comme nous le verrons plus loin. Malheureusement, une partie de l'opinion américaine a considéré la Société des Nations comme un super-Etat, aliénant en partie la souveraineté des membres. C'est cette thèse qu'a épousée le Sénat américain, et c'est ce qui a provoqué son hostilité et sa méfiance.

(2) A un dîner de la Société Washington, le 17 décembre 1910, M. Taft prononça un discours où il parla des espérances que l'on pouvait fonder sur une organisation juridique internationale. A une réplique de M. Jusserand, ambassadeur de France, lui demandant : « Do you mean what you say ? » (Croyez-vous à ce que vous dites ?),

A la suite d'une campagne aux Etats-Unis, ces idées firent un grand progrès, et il est certain qu'un referendum aurait montré leur étendue; malheureusement le Sénat ne répondit pas à l'opinion publique, comme il arrive souvent pour un organe essentiellement conservateur des institutions, mais peu propre aux innovations.

La « Ligue to enforce peace » travaille à faire triompher ces idées.

En mai 1911, M. Hamilton Holt fit une publication à Baltimore sur la Ligue de la Paix; ce qui en fait l'originalité, c'est la méthode de sanctions introduite; jusqu'alors, en effet, les divers projets reposaient uniquement sur la claire perception, par les nations, de leurs propres intérêts; selon ce système, une institution périodique, tribunal ou assemblée, s'occupera de toutes les questions et sera obligatoire pour toutes les nations, à moins que l'une d'entre elles apporte son veto.

Mais aucun projet de limitation des armements n'est encore élaboré.

En 1899, T. Stead, empruntant à Victor Hugo un titre déjà employé par lui, avait publié « Les Etats-Unis d'Europe », tenant compte, pour l'organisation projetée, des divers projets déjà élaborés.

M. Roosewelt suggère, comme nous l'avons vu, en 1910, aux grandes puissances de fonder une Ligue de Paix « non seulement pour assurer la paix entre elles, mais encore pour empêcher par la force, au cas de

---

et à laquelle le président répondit affirmativement. M. Jusserand ajouta : « Je vous prendrai au mot et nous négocierons un traité entre les deux pays en ce sens (un traité d'arbitrage obligatoire). »

nécessité, qu'elle soit brisée, et pour organiser une force internationale ».

Mais au moment de la présentation de ces projets, beaucoup restèrent sceptiques, et peu crurent qu'ils aboutiraient aux résultats actuels. Dès le début des hostilités, la question revint à l'ordre du jour et M. Holt, qui présidait la Société de Paix de New-York, dégageait d'une phrase la philosophie du nouveau plan : « Peace follows justice, justice follows law, and law follows political organisation » (La paix suit la justice, la justice suit la loi et la loi suit l'organisation politique.) Cette formule résumait l'opinion d'un grand nombre d'hommes et était susceptible de les réunir pour un effort commun.

Tout particulièrement, MM. John Basset Moore, Richard Olney et Arthur T. Hadley approfondirent et développèrent la question (1). Les caractères de cette ligue et les avantages qu'elle offre, ainsi que ses dangers, ont été étudiés en détail par la « Judicial settlement Society ».

---

(1) « World Courtland league of Peace », publié par la *Judicial settlement Society*, en février 1915.

Le but auquel on doit tendre est marqué par quatre stages qui peuvent se définir ainsi :

1er stage. — Maintien des institutions actuelles augmentées d'une cour de justice internationale, dont toutes les institutions seraient purement volontaires ou facultatives ;

2e stage. — L'élément d'obligation introduit dans la limite où les nations voudraient bien y recourir ;

3e stage. — La nouvelle addition consiste dans le fait de considérer la ligue comme un « grand jury » international qui disposerait du pouvoir de traduire, au besoin par la force, devant une commission d'enquête, l'Etat qui voudrait enfreindre la loi ;

4e stage. — L'addition finale est l'acceptation du recours à la force pour faire exécuter les décisions du tribunal.

La ligue « To enforce peace », outre qu'elle fit une active propagande, travailla à élaborer un projet, et, pour ce faire, créa des sections d'étude composées de juristes et de publicistes, fit étudier les différentes questions par des sous-commissions, organisa des meetings.

Elle facilita la tâche au président Wilson, en même temps se fortifia dans le message de celui-ci et dans l'adhésion officielle des divers gouvernements aux principes exprimés.

Tout cela lui permit de donner jour, en 1918, à un projet étudié soigneusement et ayant une grande analogie avec le pacte adopté à Versailles, et qui l'a d'ailleurs fortement inspiré ; ce qui fait que son étude en est particulièrement intéressante.

Le « Draft convention for league of nation », essai de convention de la Ligue des Nations, se compose de 88 articles instituant essentiellement une assemblée internationale, un pouvoir exécutif international et un tribunal international.

Nous analyserons ce projet en nous inspirant de l'ouvrage de M. Marburg, particulièrement qualifié, puisqu'il en fut un des principaux artisans (1).

1° Le pouvoir exécutif de la ligue est un ministère de cinq membres, émanant de l'assemblée internationale, nommé par elle, responsable envers elle et transformable par elle. Les pouvoirs exécutifs du conseil sont réunis dans ce ministère qui possédera en fait tous les

(1) « Draft convention for league of nations », décrit et commenté par Th. Marburg, New-York, 1918.

pouvoirs de l'assemblée quand celle-ci ne sera pas en session, sauf celui de faire des lois pour la ligue. Le ministère doit porter son attention sur le développement des événements internationaux en cherchant à en aplanir les difficultés à leur début. Bien que n'ayant aucun pouvoir d'intervenir dans les affaires intérieures d'un Etat, il peut offrir ses propres services ou ceux de quelque tribunal de la ligue pour prévenir des troubles intérieurs pouvant provoquer des différends internationaux.

Il peut lui-même porter la question devant le conseil ou le tribunal, ou devant une institution existante de La Haye, à condition que les parties en cause puissent désigner elles-mêmes le pouvoir devant lequel l'affaire sera portée.

M. Marburg fait observer à ce propos « qu'on n'a aucune intention d'ignorer les institutions existantes de La Haye, et qu'au contraire la ligue s'efforcera de s'appuyer sur elles autant que possible et de coopérer à leur développement ».

Le ministère siège en permanence ; ces cinq hommes qui résideront en permanence au siège de la ligue, qui pour les auteurs du projet était La Haye, seront présumés « d'une réputation internationale, de préférence occupant un poste important, toujours en contact étroit, suivant avec attention les événements internationaux et intervenant au moment utile ».

2° *Le Tribunal international.* — M. Marburg fait tout d'abord observer que ce qui avait été proposé à la conférence de La Haye n'était pas suffisant.

Le projet comporte quinze juges avec un maximum de deux par État ; nous reverrons que c'est à un nombre de cet ordre de grandeur qu'il faut s'en tenir si l'on veut réellement avoir affaire à un organisme souple fonctionnant à la façon d'un vrai tribunal (1).

La compétence s'étend aux différends d'ordre judiciaire s'élevant entre les États membres ou non de la ligue, aux litiges entre collectivités et individualités d'une part, et États d'autre part, ou même aux procès entre collectivités et individualités, pourvu que le différend puisse avoir des répercussions internationales.

Un des pouvoirs les plus puissants qui sont accordés à la cour est celui de l'injonction ; le tribunal est le seul organe de la ligue qui possède ce droit non seulement pour ses propres décisions, mais aussi pour l'application de celles des deux autres organes, et ce pouvoir peut s'étendre même aux questions pendantes devant un tribunal qui ne soit pas organe de la ligue. Les auteurs du projet ont voulu en faire une sorte de régulateur suprême offrant le maximum de garantie de par sa composition et son mode de fonctionnement, et ces tendances répondent bien aux souhaits que nous exprimerons plus loin quant aux attributions à donner au tribunal suprême au moment de son organisation.

3° L'assemblée internationale se compose de trois membres de chacune des grandes puissances et d'un membre de chacune des autres, représentants directs et

(1) Ces juges résideraient en permanence au siège de la ligue, seraient inamovibles, et seraient nommés par l'intermédiaire d'un collège électoral ingénieux dont le fonctionnement tendrait à éviter qu'un Etat donné soit avantagé par rapport à un autre.

révocables au gré des États, agents d'exécution et d'information du Foreing-Office. L'unanimité adoptée à La Haye est remplacée par le système de la majorité absolue (1). Il nous est utile d'insister sur l'importance capitale de cette mesure dont nous verrons qu'elle n'a pas triomphé au sein du congrès de Versailles et que sa non-adoption est un des plus gros vices du pacte actuel.

Un devoir important du conseil est, suivant ce projet, de s'occuper des lois sociales, économiques et autres, affectant les relations internationales (2). A la majorité des deux tiers, l'assemblée peut faire des lois et recommander des changements de constitution aux États de la ligue. A notre avis, ce dernier droit est une erreur dans la société actuelle ; en effet, si un État s'en tient à une constitution donnée, c'est qu'il le juge convenable et qu'il n'est pas mûr pour en déterminer une nouvelle ; un vœu, même platonique, serait de nature à l'éloigner de la Société des Nations (3).

M. Marburg se rend bien compte de la situation quand il précise que « la société n'est pas prête pour un super-État et que l'altération de souveraineté qu'introduit la ligue ne doit pas être étendue au point de supprimer pour les États membres le droit de veto. Les décisions ne deviendront exécutoires, en conséquence, qu'envers les États qui auront ratifié. Mais si un État ne

(1) Bodin (E). La Société des Nations par l'équilibre mondial *(La Grande Revue)*, octobre 1918.

(2) Dascovici. Le Principe des Nationalités et la Société des Nations, *R. D. I. P*, 1922, p. 468.

(3) Fenwick (Ch.). The sources of international law *(Michigan law review)*, avril 1918.

fait pas connaître sa décision dans un délai fixé, la loi deviendra exécutoire pour lui.

Un autre pouvoir du conseil est de provoquer des conférences internationales périodiques pour la codification du droit international, et l'adoption de vœux désirables. Et pour leur donner une plus grande portée mondiale et arriver à créer une règle vraiment internationale, M. Marburg est d'avis qu'à ces réunions pourront assister même les États qui ne feront pas partie de la ligue (1).

De son côté, la World Peace Foundation, dont le siège est à Boston, fit une campagne très active pour faire triompher et connaître l'idée de la Ligue des Nations. Cette société, fondée dans l'État de Massachusets (dont nous avons vu qu'il s'était occupé dès longtemps de la question) par Edwing Ginn, a surtout pris en ces dernières années un développement considérable. Elle a entrepris (2) la publication de toute une série de tracts

---

(1) Le texte du « Draft Convention », exposé devant la New-York Bar Association, à son assemblée annuelle, le 11 janvier 1918, par M. P. Wheeler, fut décrit dans le *New-York Times* du lendemain, et imprimé *in extenso* dans l'*Indépendant de New-York* du 26 janvier 1918.

(2) La « World Peace Foundation » a donné principalement des numéros mensuels :

En octobre 1917, « What we are fichting for president Wilson, ex-president Taft, president Lowell of Harvard University » ;

En décembre 1917, « The nationality map of Europe », par Léon Dominian ;

En décembre 1918, une étude sur le problème russe ;

En avril 1918, une étude sur la Triple Entente ;

En juin 1918, un article sur la doctrine de Monroë, par M. George Wilson, professeur de droit international à l'Université de Harvard, et un autre article sur l'application de la doctrine de Monroë à la situation européenne ;

sur la Société des Nations, et les divers problèmes qui s'y rattachent.

Au titre de l'Amérique du Sud nous retrouvons encore M. Alvarez (1), qui dans ses études très documentées analyse les rapports juridiques des États et la manière de mettre un terme aux conflits qui naissent entre eux.

A son avis les causes de rivalité sont de trois sortes :

1° Des motifs d'ordre *psychologico-social :* désir de liberté et d'indépendance des nations opprimées, jalousies et haines de races, désirs de revanche ;

2° Des motifs d'ordre *démographique :* accroissement de population ;

3° Des motifs d'ordre *économique :* désirs d'accroître le commerce (rivalité des marchés), désirs d'avoir un accès facile à certaines régions (2).

En août 1918, une étude sur le problème belge, par M. Becker, professeur d'histoire de droit moderne européen au Cornell University ;

En octobre 1918, une étude sur l'Assemblée internationale ;

En décembre 1918, une étude sur les problèmes et relations entre la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon, par le professeur Jackson ;

En février 1919, « Great Britain, America and democraty », par M. Ephraïm Adams, professeur à l'Université de Stanford, et un article sur les relations anglo-américaines, par M. Russell, juge à la Cour suprême de Nouvelle-Ecosse ;

En avril 1919, de très intéressants commentaires sur les débats du pacte de la ligue au Congrès de Paris, par M. Lodge, sénateur de l'Etat de Massachusets, et M. Lowell, président de l'Université de Harvard.

En mai 1919, le programme de la ligue « To enforce peace », par M. Myers.

En juin 1919, des lettres sur les projets de ligues des nations, par MM. Taft, Wickersam, Lowell.

(1) Alvarez (Alejandro). La Grande Guerre européenne (et la Neutralité du Chili), Paris, 1915.

(2) Ces distinctions nous semblent quelque peu théoriques, car ces divers éléments sont souvent mêlés et imprécis ; il est difficile souvent d'en faire l'analyse.

Il préconise pour y remédier une « Union internationale » qu'il envisage surtout pour les États européens, sans en préciser la forme ; le remède essentiel à ses yeux est l'arbitrage obligatoire. De ce fait, Alvarez ne rentre qu'indirectement dans notre étude, et nous ne nous y attarderons pas.

B) La Tendance Catholique

L'Église catholique, dont on ne peut méconnaître l'influence morale importante eu égard à son grand nombre de religionnaires, s'est, par l'intermédiaire de son pontife suprême, nettement prononcée en faveur de la Société des Nations.

Dans la note que le Pape adressait, en 1917, aux puissances belligérantes, il est dit notamment (1) : « Le point fondamental doit être qu'à la force matérielle des armes soit substituée la force morale du droit. De là un juste accord de tous pour la diminution simultanée et réciproque des armements, selon des règles et des garanties à établir dans une mesure nécessaire et suffisante pour le maintien de l'ordre public de chaque État.

« Puis, en remplacement des armes, l'institution de l'arbitrage avec sa haute fonction pacificatrice, selon des normes à concerter et des sanctions à déterminer contre l'État qui refuserait soit de soumettre les questions internationales à l'arbitrage, soit d'en accepter les décisions. »

---

(1) Note de Benoit XV, août 1917.

Cette déclaration est le résultat du développement logique de l'institution catholique elle-même, qui est par essence internationale, et qui a déjà manifesté fréquemment, au cours de l'Histoire (1), ses tendances pacificatrices et unifiantes, témoin le rôle de l'Église dans l'élaboration du *jus gentium*, (2) dans la « Paix de Dieu », dans la « Trêve de Dieu », dans les démarches pontificales d'arbitrage ou de médiation, dans l'échafaudage architectural lui-même de cette chrétienté qu'Auguste Comte regardait comme « le chef-d'œuvre politique de la sagesse humaine » (3).

M. Gontier rapproche le point fondamental des quatorze points du président Wilson, et reconnaît à celui-ci (4) « une précision plus impérieuse et plus audacieuse pour dessiner l'avenir ».

Les socialistes eux-mêmes le concèdent. M. Edgar Milhaud ne dit-il pas textuellement (5) : « Que l'on rapproche de cette formule (celle du Pape), celle de la Ligue américaine pour assurer la paix (League to enforce peace), ou celle pour l'organisation centrale pour une paix durable de La Haye, ou encore celle de l'Association suisse pour une paix durable que préside le professeur Nippold, et l'on constatera qu'elles sont toutes moins radicales que celle du Pape. Elles impo-

(1) Goyau. « L'Eglise libre dans l'Europe libre » (*Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1919).

(2) Fleischmann. Des Völkerbunds Verfassun, Breslau, 1919.

(3) Auguste Comte. Cours de philosophie positive, p. 231.

(4) Ch. Gontier. « Le Pape et la Société des Nations », Lyon, 1919, et Pillet, professeur à la Faculté de Droit de Paris : « De l'idée de la Société des Nations », Paris, 1919, p. 6 et 7.

(5) M. Edgar Milhaud, professeur à l'Université de Genève : « Les propositions du Pape », dans *Semaine littéraire de Genève*, août 1917.

sent l'obligation de l'arbitrage, mais non celle d'imposer la sentence, et par là elles ouvrent une fissure par où la guerre peut passer et par où passera aussi, en dépit de toutes les bonnes intentions, la surenchère des armements (1). Au contraire, le système que le Pape fait sien et qui est le seul système logique, écarte totalement la violence comme moyen de trancher les conflits. L'arbitrage obligatoire, avec sentence obligatoire, en est la règle universelle, les sanctions internationales en sont les garanties, et la réduction générale et réciproque des armements en est la conséquence. C'est bien, fortement charpenté, l'organisme de la paix. »

Quant à nous, quoique de leur avis sur le fond de la question, nous ne saurions partager l'enthousiasme de ces deux auteurs sur les propositions vaticanes. Nous avons déjà exposé ce qu'il fallait penser de l'arbitrage qui ne saurait, par lui seul, constituer la solution. Cette réserve étant faite, nous reconnaissons que la doctrine de Rome est nettement en faveur de la Société des Nations et que son autorité morale pourrait, en se précisant, « déterminer, selon l'expression de M. Goyau, des millions de consciences à devenir dans leurs différentes patries des auxiliaires de bonne volonté pour les décisions et pour les vœux que balbutierait la Société des Nations » (2).

---

(1) Jitta (J.). La Rénovation du Droit international sur la base d'une communauté juridique du genre humain, La Haye, 1922.

(2) Goyau. *Loc. cit.*, p. 185. A ce sujet, M. Goyau regrette qu'on n'ait pas fait place, à Genève, à un représentant de la Papauté, alors que cette faveur a été accordée à l'Internationale ouvrière. Il rappelle que Louis Renault déplorait déjà cette absence à la Conférence de

Il est à remarquer enfin que la Conférence de la paix consacre l'idée d'une législation internationale du travail (1) et entre, en ce sens, dans les vues vaticanes (2). Il y a vingt-cinq ans Léon XIII formulait, en effet, cette entente dans sa célèbre bulle *De conditionæ opificum.*

Dans les conditions d'application de la Société des Nations, la note du Pape diffère toutefois des messages de Wilson, en ce sens qu'elle ne spécifie pas que la paix ne pourra être conclue qu'avec des démocraties, et que, si elle tient bien compte des aspirations des peuples, elle « n'en fait pas le grand principe régulateur de l'ordre international nouveau ».

Le 7 février 1918, l'Union Catholique Internationale (3), réunie en conférence à Zurich, reprenait le point fondamental du Pape et le commentait, voulant baser la Société des Nations sur la conception chrétienne.

C) Le Mouvement Maçonnique

Parallèlement à la contribution de l'Église en faveur de la Société des Nations, il est intéressant de relever celle fournie par la Maçonnerie internationale, société

La Haye, et qu'il avait voulu qu'on remplace le mot Etat par celui de Puissance, pour permettre à la Papauté d'y adhérer.

Quant à nous, nous ne saurions partager cette manière de voir ; ce serait créer là un précédent fâcheux. Mais il était souhaitable, par ailleurs, que la France rétablisse avec le Vatican des relations officielles pour ne pas être en état d'infériorité sur certaines questions vis-à-vis des autres puissances.

(1) Smith (Monroë). The nature and futur of int. law *(American pol. sci. review,* 1919).

(2) Moutijn (N.). Un principe nouveau du Droit international, La Haye, 1919.

(3) A ce Congrès prit part Erzberger.

infiniment plus restreinte mais concrète, et dont on sait l'étendue des ramifications jusque dans le sein des gouvernements, ainsi que la puissance de propagande.

Dès longtemps, l'un des buts principaux de la Maçonnerie était l'amélioration des relations internationales, et même de nombreux adeptes confondaient une organisation juridique de la Société des Nations avec la réalisation utopique de la suppression des frontières (1), et l'un des fondateurs de la Maçonnerie définissait le caractère de l'ordre comme « étant ou devant être le prototype de la confédération de l'humanité de l'avenir ».

Dès le début de la guerre, les loges des différents pays étudièrent la question de la Société des Nations.

En décembre 1914, la Maçonnerie hollandaise expose en termes généreux sa manière de voir (2).

En France, de nombreuses loges s'y consacrent, témoins les titres des conférences faites par MM. Bollack, Péquignet, Lhomme et Baduel (3).

Le Conseil de l'Ordre du Grand-Orient de France avait, en effet proposé, le 17 mai 1916, à ses loges la question suivante : « l'Europe nouvelle et la France nouvelle ».

---

(1) *Bulletin du Bureau international des relations maçonniques*, janvier-mars 1914.

Voir Tomaso de Torquemada, qui expose en détail cet effort dans l'*Univers*, nos des 7, 14, 28, 5 et 12 mai 1918.

(2) *Maçonnick Tijdschrift*. Rotterdam, décembre 1914.

(3) Léon Bollack. « La condition future du monde civilisé à la fin des hostilités ». — Péquignot. « Le principe des nationalités et la politique nationale ». — M. Jean Lhomme. « La charte des nations ». — M. Baduel. « Pourrons-nous organiser la Société des Nations? ».

Comme suite à ces travaux, le Grand-Orient de France, de concert avec la Grande-Loge de France, convoque à Paris, pour les 28 et 29 janvier 1917, une conférence maçonnique des nations alliées et neutres, et l'ordre du jour porte exclusivement sur la Société des Nations (1).

Le congrès des Maçonneries alliées et neutres débuta par un discours-programme du Grand-Orient de France, où après avoir rappelé que la Franc-Maçonnerie a toujours rêvé de la fraternité des peuples, il disait notamment qu'il était « indispensable de créer une autorité (2) supernationale qui aura pour but, non de supprimer les causes des conflits, mais de résoudre pacifiquement les différends entre les nations », grâce au nouvel organisme : la Société des Nations.

Ensuite le rapporteur, après avoir énuméré les conditions de paix (3), donna lecture des 13 articles qui

---

(1) A cette conférence sont représentés : le Grand-Orient de France, le Grand-Collège des Rites, la Grande-Loge de France, le Suprême Conseil d'Italie, la Grande-Loge Symbolique d'Italie, le Grand-Orient espagnol, la Grande-Loge nationale catalano-baléare, la Grande-Loge suisse Alpina, le Suprême Conseil de Suisse, le Grand-Prieuré indépendant d'Helvétie, le Grand-Orient lusitanien uni, le Grand-Orient de Belgique, le Suprême Conseil de Belgique, le Suprême Conseil de Serbie, le Suprême Conseil du Rite écossais de la République-Argentine, le Suprême Conseil et Grand-Orient du Rite écossais de Buenos-Ayres, le Suprême Conseil et Grand-Orient de l'Etat de Rio-Grande, la Grande-Loge de Costa-Rica, la Grande-Loge de l'Arkansas, la Grande-Loge de l'Ohio.

(2) Nous avons déjà vu que la Société des Nations n'était pas un super-Etat.

(3) Il est intéressant de noter que ce rapport mentionnait notamment : « Plus on étudie la situation, plus on se rend compte que l'abdication des Hohenzollern est le moyen d'aboutir à la Société des Nations. Il n'y aura aucune possibilité de paix pour le monde tant

constituent la charte de la Société des Nations et qui fut adopté par le Congrès maçonnique.

En voici le texte intégral.

I

Les pays soussignés, afin d'empêcher le plus possible aux différents peuples les fatalités de la guerre, décident de conclure un traité général destiné à fixer dans l'avenir leurs relations mutuelles et à présenter devant un organisme international d'arbitrage les contestations qui s'élèveraient entre eux.

Les peuples civilisés sont tous solidaires. Ils participent les uns et les autres, chacun sur son terrain propre, à l'œuvre commune de l'humanité qui comporte une somme égale de devoirs et de droits. Ils veulent désormais étendre la notion du droit et du devoir international et, pour y parvenir, se décident de conclure entre eux une union politique, économique et intellectuelle, sous le nom de Société des Nations.

---

que le militarisme germanique demeurera debout, intact, sur un rocher dans la citadelle de Postdam. Tel est le terme logique de la guerre. Tel est le but qu'elle vise. L'Allemagne, dévoyée de sa route véritable, sans aucun rapport avec l'Allemagne idéaliste de jadis, ne peut entrer que régénérée dans la Société des Nations. Il faut qu'elle redevienne une nation, car seuls les peuples libres forment une nation. »

Le rapport mentionne ensuite les quatre conditions essentielles de la paix future.

1° Retour de l'Alsace-Lorraine à la France ;

2° Réunion, par la reconstitution de ses trois tronçons, de la Pologne indépendante ;

3° Indépendance de la Bohême ;

4° En principe, la libération ou l'unification de toutes les nationalités, aujourd'hui opprimées par l'organisation politique et administrative des Habsbourg, en des Etats que lesdites nationalités exprimeront par un plébiscite.

II

Considérant que l'humanité est une grande famille dont ne s'excluent que ceux qui en violent les lois, les hommes, comme les nations, doivent obéissance aux lois nationales et internationales qui émanent des pouvoirs constitutionnellement organisés.

III

Le fondement de l'existence des nations est la souveraineté manifestée par la volonté librement exprimée des populations.

IV

L'unité, l'autonomie et l'indépendance de chaque nationalité sont inviolables. Un peuple qui n'est pas libre, c'est-à-dire qui ne possède pas les institutions démocratiques et libérales indispensables à son développement, ne peut pas constituer une nation.

V

La représentation internationale qui formera le tribunal suprême de la Société des Nations pourrait être issue de la représentation nationale de chaque nation.

Tous les sept ans, chaque nation choisirait elle-même, par le suffrage direct, parmi ceux qu'elle aura envoyé la représenter dans ses parlements, et qui auront fait leurs preuves, ses délégués au parlement international.

VI

Le pouvoir législatif international s'exerce en effet par un parlement. Chaque Etat, quelle que soit l'étendue de son territoire, y envoie sept représentants.

Les décisions sont prises à la majorité des voix. Le parlement international se réunit de plein droit chaque année, le 1er mai, mais prolonge sa session autant qu'il l'entend et renouvelle ses réunions chaque fois qu'il l'estime nécessaire.

Son premier soin sera de rédiger, de même que la Constituante de 1789 a rédigé la table des droits de l'homme, la table des droits des nations, la charte de garantie de leurs droits et de leurs devoirs.

VII

Le parlement international s'adjoint dans les commissions appropriées, pour toutes les grandes questions qui facilitent les rapports internationaux, des collaborateurs choisis par lui, ratifiés par les chambres nationales des différents Etats, de manière à régler collectivement, internationalement, les questions universelles de législation qui resserreront encore les liens des peuples.

VIII

Dans le parlement international, le pouvoir exécutif est exercé par un ministère ou conseil des nations, composé sur la base de la représentation à raison d'un membre par nation. Ces membres sont choisis par le parlement international dans son propre sein. Le président du conseil des nations est élu par les membres du parlement. Ces élus forment, en quelque sorte, le ministère international qui se répartit les différentes branches de l'administration universelle. Les ministres ainsi nommés sont responsables devant le parlement international et ne peuvent promulguer des lois ou des décrets sans son approbation.

IX

Le parlement international tire aussi de son sein, à raison aussi d'un membre par nation, un pouvoir judiciaire créant de la sorte une cour internationale de justice devant laquelle seront portés tous les conflits d'ordre national entre les nations.

Ces élus, nommés pour trois ans sont, comme les précédents, responsables devant le parlement international et ne peuvent promulguer une sentence sans qu'elle soit ratifiée par lui.

X

Aucune nation n'a le droit de déclarer la guerre à une autre, parce que la guerre est un crime contre le genre humain. Tout différend entre Etats doit donc être déféré au parlement international. La nation qui ne le ferait pas se mettrait par cela même hors de la Société des Nations, qui aurait le droit et le devoir, après avoir épuisé tous les autres moyens, de la convaincre notamment par le boycottage économique, la rupture de toutes relations, le blocus complet, terrestre et maritime, et l'isolement absolu, de la contraindre par la force à reconnaître la loi universelle.

XI

Le parlement international définira les mesures diplomatiques, économiques et militaires qu'il y aura lieu d'établir pour assurer l'exercice de ses pouvoirs. Son but proprement dit est, sous les garanties suffisantes à l'autonomie de chaque nation, la limitation des armements, de manière à parvenir un jour au désarmement universel. Le parlement international ne devra maintenir les armements de chacun des pays qui constituent la Société des Nations que dans la mesure où ils seront nécessaires pour contre-balancer efficacement les armements de ceux qui resteraient en dehors de la Société des Nations.

XII

Le parlement international choisira lui-même le lieu de ses réunions, la ville qui deviendra la capitale du monde et dont le territoire sera internationalisé.

XIII

Il adoptera comme emblême un pavillon où le soleil orange rayonnera sur un fond blanc au milieu d'étoiles jaunes, aussi nombreuses que les nations qui auront adhéré aux conventions ci-dessus.

Ce projet (1) envoyé à tous les gouvernements alliés et neutres, et qui se fonde essentiellement sur le principe des nationalités, ne nous apporte aucun élément nouveau. Il s'inspire directement du concept révolutionnaire et des tendances modernes exprimées par le président Wilson, mais tracé dans des termes quelque peu grandiloquents qui nous font penser à ceux du conventionnel Grégoire, ou des républicains de 48.

D) Le rêve socialiste

Le socialisme international, de son côté, né pouvait se désintéresser de la question.

Il s'en préoccupe beaucoup, mais souvent dangereusement. Si certains de ses chefs conçurent en effet sainement la question de Société des Nations, d'autres furent amenés à faire de la politique *internationale*, ce qui est contraire au but même poursuivi, voire même de la politique *anarchique*, fondant la possibilité d'une paix définitive sur l'abolition du régime capitaliste. La plupart des conférences socialistes mélangèrent ces notions, et nous ne saurions nous y arrêter.

Pourtant le parti socialiste américain a compris sainement la question et a su la dissocier de la question sociale elle-même ; il s'est rallié pleinement à la thèse wilsonnienne, et, en Europe, des socialistes éminents, tels que M. Albert Thomas, après s'être égaré un moment, a compris le problème quand il écrit (2) :

---

(1) Voir Pastor (F.-R.) La Sociedad de las Naciones (*La Lectura*, v. 18).

(2) Préface d'Albert Thomas à la « Société des Nations », de Tchernoff, Paris, 1919.

« Ce qui est maintenant certain, c'est que le projet déposé par le président Wilson ne peut plus être abandonné. La Société des Nations surgit pour ainsi dire au carrefour de toutes les discussions. Lorsqu'il s'est agi de régler le sort des colonies allemandes, il a paru que, seule, elle pouvait apporter la solution, le mandat. Lorsque surgissent entre les ambitions contradictoires — on serait presque tenté de dire entre les impérialismes des jeunes ou des vieilles nationalités — d'âpres oppositions, c'est encore à la Société des Nations que songent à recourir les amants de la paix.

« Lorsque la France cherche sur cette zone dangereuse qu'est sa frontière orientale les garanties nécessaires, lorsqu'elle étudie par quels moyens elle peut être protégée contre toutes les invasions dont elle a souffert de siècle en siècle, au cours de son histoire, elle s'aperçoit aussi que les garanties des annexions territoriales ou des dispositions stratégiques sont bien précaires et que seule, peut-être, la Société des Nations est capable de lui en fournir de plus certaines. Enfin, lorsque le monde, dans un sentiment de justice qui est nouveau, veut exiger de l'agresseur criminel les indemnités dues à toutes les régions dévastées, à toutes les nations accablées, c'est encore dans une organisation de toutes les nations qu'il doit chercher les garanties financières communes.

« Ce n'est pas seulement parce que les nations, épuisées et lassées par quatre années de guerre, croient aujourd'hui trouver des garanties contre de nouvelles catastrophes dans une organisation internationale, que la Société des Nations peut naître. C'est encore et sur-

tout parce que toute l'évolution des idées et des faits depuis plus d'un siècle achemine l'humanité vers cette organisation. »

Et M. Milhaud, qui peut être considéré lui aussi comme un des principaux porte-paroles du socialisme, met en garde (1) l'internationale ouvrière contre les fausses interprétations des doctrines.

A nous en tenir uniquement à la participation du parti socialiste à la Société des Nations, mentionnons qu'au lendemain du message du président Wilson du 22 janvier 1917, le parti socialiste français lui envoya un télégramme d'adhésion enthousiaste à l'idée de Société des Nations. Le 4 juin 1917, il obtint de la presqu'unanimité de la Chambre le vote d'un ordre du jour réclamant « l'organisation, dès maintenant préparée, de la Société des Nations » (2) ; quelques semaines plus tard, il obtenait de cette même Chambre qu'elle constitue une commission extra-parlementaire chargée d'étudier les problèmes pratiques relatifs à la création de la Société des Nations, et l'envoi d'un télégramme au président Wilson lui exprimant le désir que la France aurait de collaborer avec lui pour l'élaboration du statut nouveau (3).

---

(1) Edgar Milhaud, professeur à l'Université de Genève, « Plus jamais », Paris, 1919.

(2) Séance de la Chambre des Députés du 4 juin 1917. *J. O.* du 5 juin 1917.

(3) En faisaient notamment partie : MM. Louis Renault, Ernest Lavisse, Léon Bourgeois.

« La méthode de la paix par la contrainte qui fait un devoir à toutes les puissances de combattre l'État qui rompt la paix, n'est rien d'autre qu'un essai pour chasser le diable du militarisme interna-

Le parti socialiste avait fondé de grands espoirs sur la conférence de Londres. L'on sait que l'entente ne put s'y faire.

Quant au projet de Stockholm, des gouvernements l'empêchèrent d'aboutir, estimant avec raison qu'il dépassait les exigences de la guerre en cours.

Les partis socialistes de tous les pays se sont ralliés à la Société des Nations, notamment les travaillistes américains et le « Labour party » anglais.

Nous avons tenu à parler des différents milieux où l'idée de Société des Nations a pris corps, même de ceux qui sont le plus rarement cités par les auteurs. Il convient, en effet, de ne pas laisser en monopole une tendance aussi vaste et aussi illimitée à un parti quelconque. Il convient de montrer l'épanouissement de l'idée, non seulement dans le temps, mais aussi dans l'espace, et aucun cercle ne doit être fermé à notre investigation, même s'il semble que l'on risque de sortir du domaine juridique. La Société des Nations en pleine évolution, en pleine crise d'enfantement peut-on dire, n'appartient pas encore uniquement au domaine du droit.

Tout le temps que son développement se poursuivra, elle débordera sur le domaine politique, social, voire même religieux ; ce n'est qu'une fois définitivement établie qu'elle rentrera dans le domaine du droit inter-

---

tional avec le Belzébuth du militarisme international. Par là, non seulement le militarisme ne sera pas affaibli, mais encore sera renforcé. »

Trœlstra a d'ailleurs, depuis, abandonné ce sophisme. (Séance de la Chambre hollandaise du 25 janvier 1917.)

national qui, selon l'expression du professeur Weiss, était jusqu'alors un droit surtout théorique, et tendra à devenir une réalité (1).

Avant d'étudier la Société des Nations réalisée dans le traité de Versailles, il nous faut voir l'idée filtrer dans les gouvernements et les parlements et adoptée par les hommes d'Etat.

SECTION II

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LES GOUVERNEMENTS EUROPÉENS

A) En France

Le président du Conseil français d'alors, M. Ribot, dans sa séance inaugurale, le 25 mai 1917, disait aux Chambres que l'idée commune des alliés sera « une des meilleures garanties de la paix entre les peuples qu'appelait récemment de ses vœux le président de la grande République américaine et une des conditions de l'organisation de la Société des Nations » (2).

---

(1) M. Weiss, professeur de droit international à l'Université de Paris, dans sa conférence faite à l'Union du Commerce et de l'Industrie de Paris, et reproduite dans le *Monde Economique* du 8 mars 1919. (Nous aurons à revenir sur cette intéressante et substantielle conférence.)

(2) Compte rendu de la séance de la Chambre des Députés, *J. O.* du 21 novembre 1917.

Nous avons vu que, le 4 juin 1917, la Chambre votait un ordre du jour réclamant « l'organisation dès maintenant préparée de la Société des Nations », et que quelques semaines plus tard elle nommait une commission extra-parlementaire chargée d'étudier la question.

M. Clemenceau fut un partisan résolu de la Société des Nations, mais il ne l'est pas idéologiquement, c'est-à-dire que, pendant la guerre, il ne croyait pas que la Société des Nations serait le miracle qui arrêterait celle-ci (1). Mais il estimait qu'après la paix elle devrait fonctionner une fois que le monde connaîtrait « le régime du droit organisé », et le 10 janvier 1919, à la Conférence de la paix, M. Clemenceau, en prenant possession de la présidence, déclare : « La Société des Nations, elle est ici, elle est en vous ; c'est à vous de la faire vivre, et pour cela, il faut qu'elle soit dans nos cœurs ; il faut, je l'ai dit au président Wilson, qu'il n'y ait pas de sacrifice que nous ne soyons prêts à consentir.

« Nous arriverons à ce résultat, mais à la condition de nous efforcer impartialement de concilier des intérêts en apparence contradictoires, dans la vue supérieure d'une humanité plus grande, plus heureuse et meilleure (2). »

Et le président Poincaré parle aussi de cette Société des Nations qu'il admet et réclame. « Nul, dit-il, ne souhaite plus sincèrement que moi qu'une ligue pourvue de moyens de contrôle nécessaires s'établisse bientôt

---

(1) Compte rendu officiel, 19 janvier 1919.

(2) Discours de M. Raymond Poincaré aux avocats du barreau de Paris, 21 juin 1919.

entre les nations pour améliorer leurs rapports et apaiser au besoin leurs dissentiments. A l'ouverture même de la Conférence de la paix, j'ai salué avec joie les premiers feux de cette aurore. Mais une ligue suppose, dans chacune des nations associées, la perception de son existence propre, le sentiment de sa personnalité, le respect de son caractère et de ses traditions. Ce sera même forcément cette notion de la patrie qui restera à la base de l'organisation générale et sur laquelle s'établira, tôt ou tard, la solidarité universelle. »

Ce concept est à noter ; il résume le principe exact, il est l'expression de la notion saine de la Société des Nations, dont se sont éloignés de trop nombreux socialistes, spécialement en France, qui, comme nous l'avons dit, ont cru que pour établir des relations entre les nations il fallait d'abord supprimer celles-ci en abolissant les frontières du passé, versant ainsi dans un humanitarisme trouble.

B) En Angleterre

En Angleterre, dès le 9 novembre 1916, M. Asquith, dans un discours, disait : « Cette paix doit être telle qu'elle pourra servir de fondation sûre et stable pour la sécurité des faibles, pour les libertés de l'Europe et pour l'avenir libre du monde (1). »

Tous les grands hommes d'État anglais sont partisans de la Société des Nations, Sir Edward Grey (2),

---

(1) *Le Temps*, 20 novembre 1916.

(2) Sir Edward Grey publie une brochure intitulée « La Société des Nations ».

Lord Robert Cecil et Lloyd George. Et celui-ci se trompe même lourdement en croyant à la vertu souveraine de la Société des Nations, quand il déclare, le 13 avril 1917 : « Aujourd'hui, c'est la guerre la plus dévastatrice que le monde ait jamais vue, et demain, peut-être, un demain rapproché, la guerre pourra être rayée à jamais de la catégorie des crimes humains », et le 11 novembre 1918 : « J'espère que nous pouvons dire que cette matinée mémorable a vu la fin de toutes les guerres. »

L'opinion publique anglaise n'est pas étrangère aux sentiments du Premier d'alors. La « League of nations society » est analogue à la ligue américaine « League to enforce peace », que nous avons étudiée et, de ce fait, ne mérite pas une mention spéciale, ses caractères étant absolument semblables (1).

Certains auteurs anglais, prenant argument du fait que les dominions étaient représentés à la conférence de la paix avec des voix distinctes de la métropole, revendiquent en leur faveur une personnalité internationale reconnue aux États (2), et ajoutent qu'on trouve

---

(1) La Société anglaise pour la Ligue des Nations a publié, le 22 septembre 1918, un projet de constitution de Société des Nations. Une conférence internationale enverrait un nombre de députés proportionnel à la population : 1 par 20 millions d'habitants ; 2 pour 20 à 50 ; 5 de 50 à 100, et 7 au-dessus, qui, se réunissant tous les trois ans, éliraient :

1° Une cour suprême de 15 juges ;

2° Un comité administratif qui serait le pouvoir essentiel, composé d'un membre par État et examinerait les litiges extra-judiciaires.

C'est là plutôt un perfectionnement de l'arbitrage international que la création d'une Société des États.

(2) *The Times*, n° du 14 janvier 1919.

dans cette situation une petite image de la Société des Nations, et cette manière de voir a des conséquences si importantes qu'il est nécessaire de s'y appesantir (1).

M. Tchernoff part de là pour se demander s'il y a vraiment des nations souveraines absolument indépendantes; il invoque à l'appui divers témoignages d'auteurs anglais.

Seely (2) notamment dit: « Je ne vois pas qu'il y ait de différence entre un État unitaire et un État fédéral; nous appelons gouvernement unitaire celui où le gouvernement central est plus important que le gouvernement local; nous appelons gouvernement fédéral celui où le contraire se produit. » C'est, autrement dit, l'exposé de cette théorie qui prétend que le fait qu'un régime comporte un très large self-government, caractérise autant un État que la division de sa souveraineté ou la répartition de cette dernière entre plusieurs unités.

Un autre auteur, Lawrence (3), va plus loin quand il déclare « qu'il n'y a pas d'État souverain dans le sens rigoureux de ce mot; qu'en réalité, les États les moins puissants dépendent des autres États ».

Lawrence étudie plus loin l'idée elle-même de Société des Nations qui doit dépasser, selon lui, les frontières de l'Europe et du monde chrétien. Il envisage le cas des civilisations peu avancées qui pourront être mises temporairement sous la tutelle des grands États jusqu'à ce

(1) Tchernoff. *Loc. cit.*

(2) Seely. Introduction à la Science politique.

(3) Lawrence. « Principles of internationals Laws », tome II, pag. 51, Londres, 1910.

qu'ils soient jugés dignes d'être considérés comme membres de la Société des Nations (1).

« Qui dit autonomie politique, même sans souveraineté absolue, ne dit pas dépendance économique. Ce n'est pas le principe de la souveraineté, mais le principe du *self-government* qui assure à chaque groupe la faculté d'édicter des impôts et d'établir les lignes principales de son organisation politique et de ses traités de commerce, de son régime douanier.

« Envisagée sous cet aspect, l'autonomie nationale, suivant la conception anglaise, aboutit à un véritable régionalisme, pourvu de tous les organes représentatifs dont jouissent les dominions anglais.

« Ainsi donc, prétend M. Tchernoff (2), par une simple évolution due à la guerre, le Commonwealth qu'est l'Empire Britannique, d'un seul coup s'est élevé à une organisation très complète, où des nations autonomes, douées de la plus grande liberté politique, développées à la faveur du self-government, vivent côte à côte et préparent ainsi les germes d'une véritable Société des Nations. »

Ce Commonwealth est d'ailleurs une idée qui fut déjà chère à Bentham (3).

Cette façon d'exposer ce qu'est en pratique le Commonwealth of nations est intéressante, car elle nous en donne une figuration exacte, mais juridiquement elle

---

(1) Lawrence cite à titre d'exemple l'Ile de Cuba qui, après avoir été organisée politiquement par les États-Unis sous la surveillance de troupes américaines, a été laissée libre de s'organiser.

(2) Tchernoff. *Ibid.*

(3) Kamarowsky. *Loc. cit.*, pag. 256.

est fausse, croyons-nous. Le terme de nation a pu être employé par des publicistes ou par des hommes d'État pour désigner les dominions (1). Il n'en reste pas moins que ces dominions ne sont pas des États souverains et qu'ils ne sauraient constituer des nations. Ils visent sans doute à leur autonomie ; ils sont peut-être, pour certains, sur le point d'y parvenir, mais ils font toujours partie intégrante de l'Empire Britannique, et il est inexact de vouloir distinguer des souverainetés plus ou moins atténuées. Néanmoins, l'idée en soi doit être retenue, car ce tableau du Commonwealth donne une idée approximative de ce que pourra tendre à devenir la Société des Nations au point de vue de la souveraineté des États.

Cette souveraineté ne restera pas, en effet, absolue. L'État souverain devra aliéner une partie de cette souveraineté, considérée jusqu'alors comme élément intégrant de l'État ; il sera lié par des principes supérieurs à lui-même et dont il ne pourra s'affranchir. L'élément théorique de cette souveraineté subsistera quand même, puisque l'État fera acte de souveraineté en remettant une partie de celle-ci à un organisme supérieur auquel elle sera toujours libre de le retirer.

Ce sera bien là l'image du Commonwealth ; mais, à notre sens, l'image inversée dans ce fait qu'au contraire de ce qui se passe dans le Commonwealth où l'Empire Britannique seul souverain délègue de plus en plus de sa souveraineté aux dominions constitutifs, dans la Société des Nations on assistera à l'abandon volontaire,

(1) Leroy. *Loc. cit.*, pag. 169.

par les nations constitutives, d'un ou de plusieurs éléments de leur souveraineté propre au profit d'un Commonwealth d'essence supérieure.

Cette distinction n'est pas une discussion de mots; c'est une constatation importante, car elle touche à la base même des États et à leur vie.

C) Chez les Neutres

Et c'est chez les neutres que le mouvement se manifeste.

La Société suisse de la Paix, dans son assemblée générale du 2 mars 1919, émettait le vœu que la Société des Nations abolisse le droit à la guerre entre les États associés, en leur imposant l'obligation rigoureuse d'exécuter les sentences de l'autorité judiciaire internationale quelle qu'elle soit, le recours à la force étant réservé à la Société des Nations.

La Commission consultative du Conseil fédéral suisse partage ce point de vue, quand elle inscrit parmi les clauses organiques du pacte des nations cet article (1) :

> Les États de la Ligue des Nations renoncent d'une façon absolue, dans leurs relations réciproques, à tout acte de justice propre.
>
> Demeurent réservées les mesures prises en vertu du statut pour assurer le maintien de la paix et le respect du droit.

C'est également le Bureau international de la Paix, dont le siège est à Genève, qui, dans un appel à l'opinion publique, disait (2) : « L'œuvre de la conférence de

(1) Ed. Milhaud. *Loc. cit.*, pag. 397.
(2) Un message du 26 avril 1919, Genève.

la paix sera sans vie et sans portée, si elle ne réalise pas immédiatement :

« L'abolition radicale de la guerre de nation à nation ou de groupe à nations contre groupes à nations ;

« L'organisation d'un système complet de droit et de justice capable et chargé de résoudre tous les différends internationaux sans exception, et de punir le crime des fauteurs de toute guerre ;

« L'exécution, à la charge de la Société des Nations, des décisions de justice devenues définitives, quand cette exécution n'est pas volontaire. Les actes d'exécution, même coercitifs, ne sont pas d'ailleurs des actes de guerre, mais des actes juridiques... »

Dès 1917, de nombreux députés suisses réclament pour leurs pays l'honneur d'entrer dans la Société des Nations.

Le 1er juin 1918, le Président de la Confédération, qui voit les choses en spectateur impartial, résume clairement la genèse de l'idée, quand il dit (1) : « La détresse de l'heure présente a fait renaître l'idée de Société des Nations ; en France d'abord, en Angleterre, dans les pays neutres, puis aussi en Allemagne et en Autriche. Le Président des Etats-Unis et le Pape l'ont préconisée avec une insistance particulière. Cette idée, jadis abandonnée aux pacifistes et aux théoriciens, souvent raillés et traités d'utopistes, a maintenant pénétré dans les sphères de la diplomatie et de la politique ; elle fermente et fermentera sans trêve. A vrai dire, les idées

(1) Discours de M. Motta, président de la Confédération helvétique, le 1er juin 1918.

qui se groupent autour de la notion de la Ligue de la Paix, de la Société des Nations, ou de telle autre dénomination analogue, sont très hétéroclites, et les sympathies qui s'y attachent ne sont certainement pas partout les mêmes.

« Mais la glace est rompue ; un idéal élevé, capable d'émouvoir les masses, est entré dans le domaine de la politique pratique. L'humanité en sera-t-elle émue assez profondément, assez universellement, pour que tout ce qui lui résiste soit écarté ? C'est là la question, car cette grande idée ne pourra se traduire en un acte salutaire que si elle progresse irrésistiblement ; si la conviction de donner à la politique internationale une nouvelle orientation pénètre profondément et partout dans la conscience des peuples. Le moment viendra tôt ou tard de décider si l'on veut permettre à l'Europe de se relever de ses ruines et de reprendre sa marche vers le progrès social, ou de la laisser livrée à jamais à des convulsions mortelles. »

L'Europe se rangea résolument du côté de la Société des Nations, en sollicitant son admission (1).

D) En Europe Centrale

De l'autre côté du fossé, chez nos ennemis d'hier, se créait aussi un mouvement en faveur de la Société des Nations. Et tandis que se formait en Allemagne une

(1) M. Beichmann, président de la Cour d'appel de Droutheim (Norvège), dans *Scientia*, mai 1917. — Bologne fit paraître un article intitulé : « L'établissement d'un tribunal international permanent », où il s'en tient à l'arbitrage car, selon lui, la guerre naissant non de conflits juridiques mais politiques, un tribunal spécialement juridique serait impuissant.

ligue en ce sens, le « Neues Vaterland », les gouvernements d'Empire, dépassés par l'opinion publique, sentaient que la guerre amènerait un bouleversement dans les relations des peuples.

En 1916, c'est le chancelier allemand qui déclare (1) : « Quand, à la fin de la guerre et après la guerre, les effroyables ravages en biens et en hommes qu'elle aura causés seront pleinement connus, un grand cri s'élèvera à travers l'humanité tout entière, pour réclamer des accords et des ententes pacifiques, afin d'empêcher, autant qu'il est au pouvoir des forces humaines, le retour d'une aussi prodigieuse catastrophe. Ce cri sera si fort et si justifié qu'il conduira forcément à un résultat. L'Allemagne examinera honnêtement toutes les tentatives faites pour trouver une solution pratique et collaborer à sa réalisation possible (2) ».

Et en 1917, c'est le chancelier autrichien qui déclare (3) : « Nous voulons transmettre en héritage à nos enfants et à nos petits-enfants l'assurance d'être à l'abri des horreurs d'une période aussi terrible que celle que nous traversons aujourd'hui. Ce n'est pas un déplacement de puissance entre les Etats belligérants qui permettra d'atteindre ce but. Le seul moyen d'y parvenir, c'est le désarmement international et la reconnaissance universelle de la procédure de l'arbitrage. Il faut combattre la guerre comme un moyen de la politique. Un désarmement général, uniforme et successif, de

---

(1) Discours de M. Bethmann-Hollweg, le 19 novembre 1916.
(2) *Voir* Zorn. Die Zukunft des Völkerrechts, Berlin, 1918.
— X. Auslandsglossen zù Völkerbund, Hambourg, 1919.
(3) Discours du comte Czernin, au Reichsrath, le 2 octobre 1917.

tous les États doit s'effectuer sous un contrôle international, et il faut que la force militaire de chacun soit réduite au strict indispensable.

« J'ai la conviction que cette route est la seule voie à suivre, et qu'elle sera suivie, que celui-ci ou que celui-là le tienne pour désirable ou non, peu importe. »

Cela revenait à admettre et à prôner l'organisation juridique d'une Société des Nations (1).

Que l'on pense ce que l'on voudra de la sincérité d'alors des dirigeants centraux; il faut reconnaître que l'opinion publique dans ces pays s'est tournée vers la Société des Nations, et que l'Allemagne demandait de pouvoir y entrer au lendemain de la paix.

Témoin le projet allemand élaboré par la Société Allemande du Droit des Gens (2).

Ce projet repose sur cette idée fondamentale que « la Ligue des Nations doit assurer une paix durable qui s'appuie sur la force morale du droit, et qui, par un effort commun, conduise au bonheur des peuples » (3).

A la base de la Ligue des Nations, suivant ce projet figureront les principes suivants : interdiction des alliances particulières et des traités secrets, obligation pour les Etats associés de communiquer toute convention internationale au comité permanent de la Ligue qui la rendra publique, droit des peuples en vertu même de

---

(1) Strisower. Der Krieg und das Völkerrecht, Vienne, 1919.

(2) Source : Dr Niemeyer, à Kiel, conseiller intime de justice, dans *Deutsche juristen Zeitung*, 1919, p. 213, trad. par M. Dreyfuss, prés. au Trib. de la Seine, dans *Journal de Clunet*, août 1919, p. 839.

(3) Art. 1er du projet.

leurs lois constitutionnelles de ne faire décider de la guerre et de la paix que par leurs parlements.

Les organes de la Ligue seraient :

a) le Congrès ;

b) le Comité permanent ;

c) le Tribunal international permanent ;

d) le Tribunal d'arbitrage permanent ;

e) le Comité d'exécution ;

f) l'Office d'union (einiguns-amt) (1).

Le projet part de cette idée que la Ligue des Nations et la guerre sont des conceptions incompatibles l'une avec l'autre ; que la constitution de la Ligue des Nations ne saurait envisager la guerre comme entraînant des relations juridiques et qu'au demeurant il faut considérer la guerre comme foncièrement contraire au droit des gens et comme susceptible de briser la Ligue des Nations dans les rapports des peuples qui y sont affiliés.

---

(1) Le Congrès serait l'organe suprême des volontés de la Ligue, ses décisions seraient prises à la majorité des deux tiers ; il se réunirait au moins tous les trois ans. Le Comité permanent siégerait à côté de lui, mais d'une manière ininterrompue et comme organe administratif officiel de la Ligue.

CHAPITRE II

Le Pacte définitif

Ainsi, voici donc l'idée de la Société des Nations qui, puisant ses racines aux sources philosophiques de l'antiquité païenne (1) se revivifiant dans la tradition chrétienne, se cristallisant sous le souffle révolutionnaire, abandonné pour un temps aux pacifistes et aux rêveurs, est à la fois prônée par les juristes, les socialistes, la papauté et la maçonnerie, prend pied enfin dans le domaine politique par la volonté de l'austère puritain qu'est le président Wilson, et revendiquée tour à tour par les partis les plus contradictoires, prend sa forme définitive au sein de la Conférence de la Paix.

Il n'est pas d'exemple d'idées qui aient triomphé plus vite de l'indifférence ou même de la prévention populaire, ce qui prouve sa force et son universalité soudaine, et personne n'a songé à s'étonner de la voir définitivement instaurée en tête du traité de Versailles (2).

Mais tous n'ont pas compris sa signification et sa portée qui l'élèvent d'un seul coup au sommet des institutions juridiques.

---

(1) Resdlhop. Histoire du Principe du Droit des Gens depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la grande guerre, *R. D. I. P.*, 1922.

(2) J. de Louter. La crise du Droit international, *R. D. I P.*, 1922.

La Conférence de Paris, dans sa première réunion de travail, vota à l'unanimité, le 25 janvier 1919, la motion suivante (1) :

La Conférence ayant examiné les propositions relatives à la création d'une Société des Nations, décide que :

1° Il est essentiel, pour le maintien du statut mondial que les nations associées ont maintenant à établir, de créer une ligue des nations, organe de coopération internationale qui assurera l'accomplissement des obligations internationales contractées et fournira des sauvegardes contre la guerre ;

2° Cette ligue, dont la création ferait partie intégrante du traité général de paix, devrait être ouverte à toute nation civilisée, à qui on pourrait se fier pour en favoriser les desseins ;

3° Les membres de la ligue se réuniraient périodiquement en conférence internationale ; ils auraient une organisation permanente et un secrétariat pour suivre les affaires de la ligue dans l'intervalle des conférences.

La Conférence nomme, en conséquence, une commission représentant les gouvernements associés pour élaborer dans le détail la constitution et les attributions de la ligue.

La commission se mit à l'ouvrage et, le 14 février, avait terminé ses travaux préliminaires, et le président Wilson donnait la lecture, à la Conférence, de l'avant-projet relatif à la Société des Nations.

Le projet, après discussion de divers délégués, après le dépôt notamment de deux amendements de M. Léon Bourgeois, l'un des représentants de la France, fut renvoyé à la commission qui, le 28 avril, présenta le texte définitif suivant, qui fut adopté séance tenante, à

(1) Ed. Milhaud. *Loc. cit.*, p. 276 et suiv.

l'unanimité des vingt-sept puissances représentées, et incorporé au traité de Versailles (1).

(1) La Commission pour la Société des Nations avait demandé aux neutres de lui faire parvenir leurs propositions au sujet de la contribution de la Société des Nations jusqu'au 20 mars. Le télégramme suivant a été adressé à la Conférence de la Paix par la Conférence internationale pour la Société des Nations qui s'est tenue à Berne du 6 au 13 mars 1919, composée de délégués de 60 associations : d'Angleterre, d'Italie, d'Allemagne, d'Autriche, du Danemark, de la Hollande, de la Hongrie, de la Suède, et assistée par des personnalités de France, d'Amérique, de Russie, de Bulgarie, d'Egypte, d'Esthonie, de Grèce, de l'Inde, de la Lithuanie, de la Macédoine, de la Roumanie, de la Turquie, de l'Ukraine et de Sion, qui disait :

« Reconnaissant la supériorité du texte élaboré à Paris sur l'état d'anarchie international qui existait jusqu'à ce jour, convaincus toutefois qu'il faut baser la constitution de la Société des Nations sur l'idée démocratique et qu'il faut exclure sans réserve la violence comme moyen de régler les litiges entre Etats, soumet à la Conférence de la Paix les amendements suivants à apporter au projet élaboré à Paris, et dont nous reproduisons les principaux.

« Art. 1 et 2. — Un parlement international élu par les peuples remplacera l'assemblée des délégués prévue par le texte parisien (voir à ce sujet M. Milhaud, qui, quoique socialiste, considérait cette expression comme meilleure.

« Art. 7. — Le Saint-Siège sera admis à collaborer aux œuvres de la Société des Nations.

« Art. 19. — L'administration de toutes les colonies (sauf de celles dotées du self-government) sera surveillée par un office de la Société.

« Art. 20. — Les conventions internationales pour la protection des travailleurs seront complétées par une législation internationale empêchant le trafic des femmes et des enfants ; les Etats s'appliqueront à donner aux femmes l'égalité des droits politiques.

« Art. 21. — Les tarifs douaniers et les monopoles destinés à favoriser les intérêts particuliers seront abolis. Tous les membres de la Société des Nations auront les mêmes droits économiques. Les richesses naturelles seront réparties d'une manière équitable.

« Art. 26. — Pour modifier cette constitution, une majorité des trois quarts des voix au parlement international sera nécessaire. »

A la lecture de certains de ces vœux, et plus encore à celle des noms des signataires, on se rend compte que cette assemblée n'avait aucun caractère juridique, qu'elle méconnaissait certaines évidences économiques, et surtout que l'influence des empires centraux n'était que faiblement compensée par celle de quelques ententistes isolés.

LES CARACTÈRES DU PACTE

Sa portée et ses erreurs

Il importe de dégager les éléments constitutifs (1) de cette Société et les caractères juridiques qu'elle renferme.

Le nouvel organisme international n'est pas un simple traité entre diplomates; il renferme tous les éléments d'une société, a une vie bien à lui, en propre, un organe capable de légiférer, capable d'appliquer les règles de droit qu'il édicte, et capable de trancher les litiges.

C'est un organe tripartite respectant dans une certaine mesure le principe de séparation des pouvoirs, et, par conséquent, viable *a priori*. Est-ce à dire, comme le prétend M. Milhaud, que c'est bien la *Société* des Nations, parce qu'elle est la transposition, sur le plan international, de cet ensemble de fonctions collectives organisées encadrant et canalisant les manifestations de la vie intellectuelle, qui est l'essence même de la Société (2)?

Nous ne le pensons pas et nous nous élevons avec force contre cette idée. M. Larnaude (3) a d'ailleurs lumineusement dissipé cette équivoque. Il fait remarquer tout d'abord la différence des expressions qui, dans les deux langues du traité, ont servi à désigner notre institution: *société* en français, *league* en anglais.

(1) Voir le texte du pacte dans l'annexe insérée *in fine*.

(2) M. Milhaud. « Plus jamais », Paris, 1919, pag. 276 et suiv.

(3) M. Larnaude, doyen de la Fac. de Droit de Paris. Conférence faite au Centre des Hautes Études militaires, Paris, 1920.

L'expression Société des Nations a bien pour nous l'avantage de trouver sa justification dans l'histoire, mais le mot *société* peut être entendu de deux façons, tandis que le terme *league* ne peut avoir qu'un sens.

Les États membres assument bien certaines obligations, mais des obligations qui laissent intacte leur souveraineté.

La Société des Nations n'est pas un organisme superétatique mais interétatique, une sorte d'association qui fait penser à nos syndicats professionnels. Outre que les éléments constitutifs d'un État lui font défaut par essence : le territoire, la population propre, la nationalité, il convient de remarquer que les membres peuvent se retirer de l'association moyennant préavis, ou être exclus.

M. Larnaude invoque également, comme argument, la nécessité de l'unanimité dans les décisions. Nous ne le suivrons pas dans cette voie, car outre que la Confédération d'États (1) exige également l'unanimité, nous verrons plus loin que cette unanimité est plutôt un écueil, à notre avis.

M. Larnaude justifie cette unanimité de la façon suivante :

« En un certain sens dans la Société des Nations sortie du pacte, les États restent sous le régime d'un droit contractuel qui se perpétue et se renouvelle pour toutes les décisions à prendre. Chaque fois qu'il s'agit de prendre une décision, c'est en quelque sorte un nouveau contrat qui intervient, et pour contracter il faut

(1) Le Fur. État Fédéral et Confédération d'États, Paris, 1896.

être d'accord. Voilà ce qu'ont voulu les auteurs du pacte du 28 juin.

« Et ils l'ont voulu parce qu'il s'agira souvent de prendre les décisions les plus graves, peut-être d'entrer en guerre. Par le pacte de la Société des Nations, les États qui en font partie ne veulent pas accepter d'être contraints à la guerre par une autre volonté que la leur, et voilà comment s'explique la règle de l'unanimité ! »

Cet argument est, selon nous, une arme à deux tranchants. Je ne vois pas bien que le fait pour un État de ne pas se ranger à l'avis de l'unanimité, moins une voix, puisse lui être d'une grande utilité dans les graves conjonctures envisagées par M. Larnaude.

Il serait plus désirable, comme je le propose plus loin, de remplacer l'unanimité par la quasi unanimité, c'est-à-dire par une majorité des 4/5 ou des 5/6, qui elle serait de nature à peser salutairement sur l'État récalcitrant, en exerçant sur lui une « contrainte morale » en quelque sorte.

La Société des Nations, malgré qu'elle soit plus politique que juridique, assure néanmoins la séparation des trois pouvoirs chers à Montesquieu, le législatif au moyen de l'assemblée, l'exécutif au moyen du conseil et du secrétariat permanent, et le judiciaire au moyen des cours d'arbitrages et de la cour permanente de justice internationale.

I. L'Assemblée qui, dans le projet initial, portait le nom beaucoup plus expressif de corps des délégués (Bode of Delegates) est un véritable parlement puisqu'il émane de tous les pays contractants qui peuvent

envoyer chacun trois délégués, mais chaque puissance ne dispose que d'une voix. Puisque cette assemblée ne comptera pas moins de deux cents membres qualifiés (1) « pour connaître de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde », elle aura, en fait, un pouvoir non restreint que le président Wilson faisait ressortir aux débats, en précisant : « Vous voudrez bien noter que ce corps a des droits de discussion illimitée, je veux dire des droits de discussion sur tout ce qui tombe dans le domaine des relations internationales (2) ».

Du mode de recrutement de ces délégués, le pacte ne parle pas ; mais là encore, le président Wilson fournit à la conférence de précieuses indications (3). « Quand nous vînmes, dit-il, à la question du mode de représentation des délégués, nous fûmes tous conscients du sentiment dont est pénétré l'univers. Je parle aux représentants officiels des différents gouvernements représentés ici ; je suis l'un d'entre eux ; je puis donc bien dire que c'est le sentiment universel, que le monde n'accepterait pas d'être guidé plus longtemps uniquement par des représentants des gouvernements. Les informations qui nous viennent de toutes parts firent naître en nous la conviction que si le corps délibérant de la Société n'était rien d'autre qu'un corps d'officiels, représentant les différents gouvernements, les peuples

(1) Art. 3 du pacte.

(2) C'est sans doute ce pouvoir relativement étendu qui a suscité tant de craintes au Sénat des États-Unis, et qui l'a empêché finalement de ratifier le traité de Versailles.

(3) Débats à la Conférence de la Paix. Séance du 14 février 1919.

ne seraient pas sûrs que certaines erreurs (que ces officiels n'ont pas toujours su éviter) ne se répéteraient pas. »

On retrouve bien là l'exagération même de la thèse wilsonienne, et c'est pourquoi nous avons tenu à citer textuellement la phraséologie du concept de l'ancien Président américain.

Pratiquement les nations (1), pour être représentées, enverront des élus pris, le plus souvent, au sein de leur parlement; certains regrettent que le texte ne le stipule pas expressément; ils ont tort, semble-t-il, et en fait rien n'empêchera qu'ils soient comme l'émanation des gouvernements, des manières d'ambassadeurs extraordinaires.

Nous avons dit que chaque pays aurait droit à une voix (2), libre à lui de se faire représenter par trois délégués. Ce système est intéressant et nouveau, car il exprime la crainte que la conférence a eue de voir « un homme commettre une erreur dans des délibérations aussi capitales que celles auxquelles il sera amené à prendre part ». La voix unique sera ainsi l'expression de trois volontés échangées, concertées et départagées qui auront ainsi plus de chance de représenter réellement la volonté de la nation délégante (3).

Mais ce système d'une voix par pays, quel que soit son degré d'importance, choque profondément au pre-

---

(1) Oppenheim. Le caractère essentiel de la Société des Nations (*R. D. I. P.*), 1921.

(2) Dascovici. *Loc. cit.*

(3) Dupuis. L'organisation internationale et la notion de souveraineté, Paris, 1919.

mier abord, et l'on est tenté de croire que la conférence, sous prétexte de mettre tous les pays, grands ou petits, sur un même pied, a versé dans l'erreur révolutionnaire qui confondait le principe lui-même d'égalité avec son application. Il est évident, en effet, que de donner une voix à l'Angleterre et une voix à Costa-Rica, ce qui revient à les traiter comme des puissances égales, ne saurait constituer en droit une égalité.

Mais avant de trancher, il faut aller au fond de la question ; à côté de l'organe législatif il y a le conseil exécutif ; nous verrons qu'on ne pouvait y faire entrer toutes les puissances, car l'exécutif ne peut s'accommoder du danger qu'entraîne fatalement le grand nombre (1).

Si donc parallèlement à l'organe exécutif, où les petites puissances sont faiblement représentées, on avait introduit la proportionnalité au sein de l'assemblée, outre qu'on risquait d'enfler démesurément celle-ci, on courait le risque de compromettre le principe même de la Société des Nations. L'introduction de la proportionnalité diminuait en quelque sorte la personnalité morale des États et donnait à leur réunion le caractère faux et dangereux d'une confédération. Non seulement les principes juridiques se trouvaient de ce fait gravement altérés, mais encore les petites puissances se fussent considérées comme sacrifiées et, en fait, elles auraient pu l'être.

Il faut craindre en effet toujours que certaines grandes puissances ne tendent à vouloir imposer leur

(1) Lareigne. Conditions préalables d'une Société de Nations *(Revue de Paris)*, vol. 25.

volonté (1) ; il faut compter avec la défiance instinctive des petites nations, et, sous ces deux rapports, nous estimons que le système d'une voix par puissance dans une assemblée délibérante, et par conséquent exposée aux manœuvres et aux embûches parlementaires, constitue un frein puissant aux tendances impérialistes que pourraient manifester de grandes nations.

S'il est logique que dans le conseil exécutif les grandes nations travaillent presque seules pour agir plus vite et avec plus de souplesse, il ne faut pas perdre de vue, d'une part, que l'exécutif sera lié par des principes directeurs, qu'il ne pourra méconnaître, et, d'autre part, qu'il est logique aussi que, dans le corps des délégués qui sera appelé à dire la loi internationale, il soit appelé à la réaliser sur un pied d'égalité.

Les petites nations, pour dire les principes du droit, offriront plus de garanties que les grandes, qui pourraient être appelées à appliquer le droit aux faits et non les faits aux droits (2).

Cette crainte ne nous semble nullement fondée ; dans la constitution actuelle du pacte, l'unanimité des voix est, en effet, nécessaire, et le danger est chimérique.

Même dans un système de majorité, système dont nous verrons qu'il est souhaitable dans une certaine mesure, on ne voit pas bien que toutes les puissances

---

(1) Lalouel (H.). Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du pacte (*R. D. I. P.*), 1922.

(2) M. Milhaud est d'un avis nettement opposé ; il n'admet pas la représentation actuelle, car il appréhende « qu'une série d'Etats, ne représentant qu'une fraction minime de l'humanité, décident à un certain moment des intérêts vitaux d'un peuple, et même des intérêts les plus hauts de l'humanité entière ».

s'unissent pour nuire à l'une des plus puissantes, car ce serait la négation et la dislocation immédiate de la société elle-même.

M. Milhaud propose ce qu'il appelle une représentation proportionnée, c'est-à-dire que chaque puissance aurait droit, outre sa voix unique en tant que puissance, à un nombre de voix proportionné à celui de la population et au chiffre de son commerce extérieur par exemple.

Ce système serait, selon nous, un danger économique et, partant, politique. Les grandes puissances auraient trop intérêt à étendre démesurément leur influence par une politique impérialiste. A notre avis, le système de la voix unique est une garantie singulièrement efficace et à laquelle il faut bien se garder de vouloir toucher.

Le même auteur propose en outre une « représentation proportionnelle » doublant la « représentation proportionnée », c'est-à-dire, selon lui, que les voix dont disposerait chaque État, et dont le chiffre global serait déterminé d'après les principes du premier système, seraient réparties entre les différentes politiques représentées dans son parlement d'après les principes du second.

Ainsi le parlement international serait non seulement la représentation nuancée des différentes forces nationales, mais encore la représentation nuancée des aspirations diverses qui se font jour dans les différents pays. Ainsi, des blocs nationaux et gouvernementaux plus ou moins irréductibles feraient place à des représentations populaires à interpénétration facile.

Un tel système ne peut se défendre. Le danger social qu'il représente apparaît aux yeux. M. Milhaud se laisse emporter par l'utopie humanitariste de son école ; il espère, par ainsi, atténuer la notion de nation pour y substituer le libre fonctionnement de l'internationale ouvrière. C'est au fond sa pensée ; il sort du domaine juridique et se met en travers du système de Société des Nations, qui présuppose une organisation étatique et un sentiment national puissant.

Il tombe dans la chimère de la confédération des peuples et de l'État universel. D'autre part, on ne peut admettre que la « politique » entre au sein de la Société des Nations. Déjà, dans un parlement national, les différents groupements, après des luttes âpres et violentes, ont bien du mal à s'entendre sur le terrain national.

Qu'adviendrait-il dans une Société des Nations où le sentiment national ne serait pas là pour rallier les éléments après la bataille ?

Si nous estimons juste le système de voix unique qui exclut la prédominance de tel ou tel, qui risquerait de vouloir devenir le maître du monde, nous ne pouvons en dire autant de celui consacré par l'article 5 qui stipule que les décisions de l'assemblée seront prises à l'unanimité des membres représentés « sauf, ajoute-t-il, disposition extrêmement contraire du présent pacte ».

Aucune disposition n'est intervenue, et le principe est formel. C'est là, à notre sens, le plus gros défaut du pacte ; c'est un élément de mort qui va nettement à l'opposé du désir de M. Wilson, qui disait de l'ensemble « ce document n'est pas une camisole de force, mais un véhicule de vie. Un être vivant est né, et nous devons

veiller à ce que les vêtements dans lesquels nous l'enveloppons ne paralysent pas ses mouvements ».

L'article 5 devrait être modifié si l'on ne veut courir au devant d'un grave danger. Son texte a bien pu être inspiré par une excellente intention ; on a pensé sans doute que dans une société constituée dans un but si élevé, aucun membre ne ferait tache et que toutes les dispositions qui seraient de nature à améliorer les relations internationales rencontreraient l'unanimité de tous, également désireux de travailler pour le bien commun.

On a craint aussi, sans doute, qu'au lendemain d'une guerre terrible, il ne se forme des groupements de nations à tendances opposées, et que l'un de ceux-ci, mis en minorité sur des questions vitales, ne se considère comme lésé, ce qui aurait pour effet immédiat de nuire à la concorde générale et risquerait de provoquer l'effritement de la société.

Il est bien évident que l'on ne saurait se contenter d'une simple majorité comme dans une assemblée nationale ou municipale ; le principe est tout autre. Dans ces réunions, les discussions de « partis » prennent une importance considérable et provoquent le plus souvent des majorités faibles, dont les résolutions, dans la plupart des cas, ne lèsent pas pour autant les minorités, et même celles qui sont lésées se rassemblent avec les majorités autour d'un idéal commun — le sentiment national — et le fait de l'ensemble des traditions de la race et l'unité nationale n'en souffre pas autrement. Cette communauté supérieure d'aspirations qui constitue en propre une nation, ne peut pas résider de

longtemps dans la communauté internationale, toute hérissée des malentendus et des haines accumulées dans l'Histoire. Le système majoritaire usuel, dans un régime national, ne peut être admis ici, et il faut convenir que le système unanimitaire serait souhaitable dans un avenir lointain, mais il est trop absolu, nous l'avons vu.

Il faut donc concilier la théorie et la pratique, adopter une solution moyenne qui pourrait résider dans une très forte majorité, majorité si considérable qu'elle serait censée représenter la quasi unanimité ; une majorité des quatre cinquièmes ou des cinq sixièmes ménagerait (1), ce nous semble, l'intérêt général qui ne peut être mis en échec par la résistance de quelques isolés, et l'intérêt particulier qui serait garanti par la volonté exprimée du plus grand nombre dont on peut estimer que la décision serait puisée aux sources juridiques les plus élevées et les plus désintéressées.

D'ailleurs, une garantie suprême serait toujours offerte dans le système actuel, celle de quitter la société ; mais sans recourir à un tel procédé, on pourrait peut-être admettre, ce nous semble — au cas où un Etat s'estimerait lésé par le vote de l'assemblée — une procédure qui consisterait à en appeler devant le tribunal interna-

---

(1) Dans le projet du juge Nyholm. (*Le Tribunal mondial*. Le Caire, 1918), l'article 4 est ainsi rédigé : « Les décisions de l'assemblée sont prises à la majorité des voix. Chaque délégué possède un nombre de voix correspondant aux unités fixées pour la nation qu'il représente. L'assemblée est également constituée par la présence des délégués représentant les trois quarts de la totalité des membres. Les décisions, quant aux lois, n'en seront valables que si elles sont adoptées par une majorité de cinq sixièmes des voix auxquelles ont droit les délégués présents.

tional. En effet, l'Etat qui se croirait lésé et ne voudrait pas se soumettre, sera dans le cas général de l'Etat ayant une contestation avec un autre Etat.

La porte est d'ailleurs ouverte à cette procédure par l'article 14 relatif au tribunal international et qui spécifie *in fine* « elle (la cour de justice internationale) donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le conseil ou l'assemblée ».

On pourrait donc concevoir qu'au cas où l'assemblée ne pourrait rencontrer l'unanimité des délégués, la cour suprême serait saisie. Tout en respectant l'indépendance des pouvoirs et sans lier l'assemblée, elle donnerait son avis, mais cet avis, entouré de garanties offertes par la constitution même de la cour, serait une sorte de sanction morale devant laquelle l'assemblée s'inclinerait pratiquement. Au cas où elle partagerait l'avis de la majorité, la décision originelle de l'assemblée serait valable et lierait la minorité.

En d'autres termes, toute décision prise à l'unanimité par l'assemblée serait immédiatement exécutoire, tandis que celle prise seulement à la majorité (au taux préalablement fixé) ne le deviendrait qu'au cas d'homologation par la cour suprême, qui trancherait le différend entre la majorité et la minorité, c'est-à-dire entre États, et resterait ainsi dans son rôle judiciaire.

De la sorte, le système unanimitaire serait maintenu dans son principe ; mais, en fait, la Société des Nations posséderait un moyen élégant d'en appeler à la juridiction suprême et de rendre ainsi obligatoires les décisions de la majorité.

II. Le Conseil (1), qui est l'organe exécutif et qui, dans le projet primitif, portait d'ailleurs l'appellation de « Conseil exécutif », se compose seulement de neuf membres, dont un représentant de chacune des grandes puissances : États-Unis, Empire Britannique, France, Italie, Japon, pris au sein de l'assemblée, et quatre autres représentant collectivement les grandes puissances à choisir par l'assemblée et délégués provisoirement par la Belgique, le Brésil, la Grèce et l'Espagne.

Ce système, nous l'avons vu, est le contre-poids de celui de l'assemblée où les petites puissances vivent sur un pied d'égalité avec les grandes.

Ce système exécutif n'est pas dangereux pour les petits Etats, car un organe d'exécution est lié par les principes directeurs, et leur intérêt est sauvegardé par cette disposition essentielle : « Tout membre de la société qui n'est pas représenté au conseil, est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le conseil. »

Le souci de la conférence d'accorder la pratique et la justice est évident. On n'aurait pu enfler l'organe d'exécution qu'en le paralysant, mais on lui a permis de s'adapter aux circonstances de fait en y adjoignant temporairement un représentant des puissances en cause.

---

(1) A noter cette garantie introduite dans le projet du juge Nyholm. *Loc. cit.* : « Les lois ne peuvent être votées à la réunion au cours de laquelle elles sont proposées ou discutées. Il sera procédé au vote dans une autre réunion qui sera la réunion ordinaire de l'année suivante ou une réunion spécialement convoquée. En tous cas, une période de trois mois doit s'écouler entre la clôture de la discussion sur la loi et le vote. »

Il est dit, dans le pacte, que le « conseil se réunit de temps en temps, quand les circonstances le demandent et au moins une fois par an » ; cela peut sembler une timidité de la conférence de ne pas avoir institué un conseil permanent qui répondrait, semble-t-il, à la logique, qui serait l'agent d'exécution de tous les instants, qui pourrait éviter qu'un conflit s'envenime, en prenant de suite les mesures appropriées.

Nous ne le pensons pas, car il n'est guère possible de concevoir ce conseil permanent, ne serait-ce que par la difficulté pour les Etats de se priver d'un représentant qui, par définition, est l'un des hommes les plus éminents de son pays et indispensable en tant que tel à son fonctionnement propre. En outre, la diplomatie continuant de fonctionner, interviendra toujours, et surtout les bureaux internationaux qui eux, étant permanents, s'occuperont de toutes les questions d'exécution n'offrant pas un intérêt capital et pourront régler une foule de questions.

A ce pouvoir exécutif est intimement lié le jeu de sanctions, auquel il appartient comme en faisant partie intégrante. La possibilité de sanctions, c'est là le grand progrès réalisé par la Société des Nations sur le fonctionnement classique de la diplomatie qui ne sera pas supprimée pour autant, mais qui sera renforcée puisque désormais elle s'appuiera sur des éléments de droit.

Ces sanctions, selon M. Weiss, seront de quatre sortes : diplomatiques, juridiques, économiques et militaires.

Les sanctions militaires seront celles qui interviendront nécessairement « si les autres sanctions ne don-

nent pas le résultat qu'on a attendu ». Quoique moins désirables chaque jour, il est en effet malheureusement évident qu'elles resteront l'aboutissement suprême (1).

Sur les autres sanctions, M. Weiss (2) s'exprime ainsi : « Les sanctions diplomatiques peuvent jouer un rôle important et être d'une efficacité très grande. Si un Etat refuse d'obtempérer à la décision de la cour de justice internationale ou de se soumettre aux injonctions du conseil exécutif de la Société des Nations, il est en état de rébellion, de révolte; tous les Etats constituant la société ou la ligue décideront de le mettre en quelque sorte au ban des nations; on ne le connaîtra plus, on rompra avec lui toutes les relations diplomatiques; on retirera l'exéquatur à ses consuls; ses nationaux n'auront plus les protections naturelles qu'ils étaient habitués à rencontrer, ils seront en quelque sorte placés hors la loi; les traités d'extradition seront suspendus, ses communications internationales se trouveront supprimées.

« Dans cet Etat ainsi mis hors la loi, il est impossible que l'opinion publique, mise en éveil par un traitement aussi rigoureux, n'influe pas sur son gouvernement récalcitrant et ne lui dicte pas les mesures de conciliation et de soumission qui s'imposent, et très peu de temps s'écoulera avant que le gouvernement rebelle n'ait fait « camarade ».

« Si je passe maintenant aux sanctions d'ordre juridique, vous savez que les étrangers jouissent, hors de

---

(1) Nombre d'auteurs, et M. Larnaude en particulier, déplorent qu'une gendarmerie internationale n'ait pas été créée.

(2) M. Weiss. Conférence, déjà citée, du 8 mars 1919.

leur pays, d'un certain nombre de droits, droits naturels, droits civils, tels que le droit de se marier, de posséder, de contracter, de plaider en justice comme demandeur ou comme défendeur, droit à la propriété littéraire, à la propriété industrielle... Parmi ces droits, il y a des droits naturels dont il ne peut être question de priver les sujets de l'Etat récalcitrant; on ne pourra leur refuser le droit de se marier, de posséder un lopin de terre; par contre, il est d'autres droits moins naturels, mais essentiels à la vie, qu'on pourra leur retirer : le refus du droit de plaider devant les tribunaux n'aurait pas pour moi une rigueur excessive; de même peut être suspendu le droit à la propriété des marques de fabrique, du nom commercial. Dans le cas où les mesures ainsi appliquées paraîtraient excessives, ce serait aux citoyens de l'Etat rebelle à agir sur leur gouvernement par la voie de leurs députés pour tâcher d'obtenir une décision favorable.

« D'autre part, les sanctions économiques auxquelles j'arrive seront peut-être les plus graves.

« Nous avons vu durant la guerre, en particulier dans les derniers mois, de quel poids elles peuvent être; une grande part de la victoire finale des alliés est due à l'emploi rigoureux des sanctions économiques. Nous demandons qu'on puisse traiter un Etat qui se met hors la loi des nations, qui contrevient au pacte social, comme s'il s'était mis en état de guerre contre la Société des Nations, qu'on puisse agir contre lui, par exemple, par le refus des matières premières sans lesquelles son industrie ne peut vivre; qu'on lui applique l'embargo, le blocus pacifique, qu'on interdise à ses valeurs le marché financier. Lorsque des moyens aussi

rigoureux seraient mis en jeu, je suis persuadé qu'il n'est pas d'Etat, si bien armé qu'il soit, qui ne soit prêt à s'incliner et à déférer aux décisions de la Société des Nations. »

M. Weiss aurait pu faire un paragraphe à part pour les sanctions financières qui, pour se rattacher à celles économiques, constituent actuellement une arme de premier ordre.

Toutes ces sanctions ont pris corps dans le pacte et y sont résumées dans l'article 16.

Mais leur puissance coercitive est, de toute évidence, fonction directe du nombre des Etats qui entreront dans la Société. Si la presque totalité de ceux constitués par les peuples civilisés adhèrent au pacte, la menace de l'article 16 sera si formidable qu'aucun Etat n'osera l'affronter.

C'est cet article qui transforme le droit international qui, d'un « droit désarmé », d'une « philosophie plus ou moins nuageuse », selon l'expression du professeur Weiss, en fait une réalité et le transforme en un véritable droit, en une réalité.

Mais si l'organe exécutif est pourvu de pouvoirs extrêmement importants, ne faut-il pas redouter qu'il en vienne à dépasser les attributions qui lui sont dévolues; n'y a-t-il pas à craindre, notamment, qu'il inflige des sanctions exorbitantes du droit naturel; n'y a-t-il pas à craindre qu'il tranche une question concernant une puissance sans avoir invité celle-ci à se faire représenter au sein du conseil ?

Là encore, l'article 16 ouvre la porte à la garantie suprême quand il dit : « elle (la cour permanente de

justice) donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le conseil ou l'assemblée (1). »

On admet bien que le conseil, avant de trancher, aura la latitude de demander avis à la cour. Mais ceci est insuffisant et ne garantira pas, selon nous, les droits des nations, surtout des petites nations; il faut aller plus loin, il faut que vis-à-vis de l'organe exécutif la cour suprême puisse fonctionner dans le genre de notre Conseil d'Etat. Il faut instituer une procédure permettant aux Etats qui s'estimeront lésés par une décision ou un acte du conseil, de former un véritable recours à la cour permanente de justice. Le pouvoir exécutif doit toujours pouvoir être contrôlé et il importe de respecter ce principe à tous les degrés de l'organisation hiérarchique. Nous développerons cette manière de voir dans le paragraphe suivant.

III. Le pouvoir judiciaire. — Le pacte des nations institue une juridiction complète en maintenant les cours d'arbitrage et en ordonnant la création d'une cour de justice internationale (2).

La conférence a bien senti que l'arbitrage était un pis-aller, qu'il pouvait être utile pour tous les cas secondaires et qu'il fallait le conserver; mais, qu'à côté, au-

(1) Voir *in fine* l'annexe contenant le texte du pacte (Art. 16).

(2) Art. 14 du pacte : « Le conseil est chargé de préparer un projet de cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis facultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le conseil ou l'assemblée. »

L'on sait que ce haut Tribunal existe maintenant, et qu'il a déjà fonctionné pour des affaires importantes, à la satisfaction de tous.

dessus de lui, il fallait une véritable organisation judiciaire, appelée à former la jurisprudence internationale. Cette cour internationale de justice existe maintenant, et son étude sortirait de notre cadre ; mais il convient toutefois de préciser à cet effet les rapports que cette cour suprême devra avoir avec les différents pouvoirs.

Avec le pouvoir judiciaire tout d'abord, il ne semble pas que l'on se soit arrêté à la question. On maintient les cours d'arbitrage et on crée une cour permanente dont on est convenu de considérer qu'elle est la juridiction suprême. Or, les cours d'arbitrage ont et conservent une compétence illimitée. On se trouvera donc en présence de deux organismes qui sont appelés à fonctionner parallèlement, et qui dans des cas d'espèce semblables pourront trancher différemment.

Il convient, à notre avis, de réduire limitativement la compétence des cours d'arbitrage qui ne fonctionneraient que dans des cas secondaires et nettement définis, toutes les autres questions devant être portées devant la cour. Pour augmenter l'influence morale de celle-ci, et rendre plus harmonieux l'édifice, il faudrait admettre que les parties pourraient en appeler de la décision des cours arbitrales devant la cour suprême.

Avec le pouvoir exécutif, nous avons déjà défini que les parties pourraient former un recours contre les décisions du conseil.

Avec le pouvoir législatif, enfin, nous avons montré également que tout en respectant en principe le système unanimitaire, il convenait, pour ne pas paralyser la Société des Nations, de rendre exécutoire pour tous la volonté des Etats, même au cas où certains seraient

d'avis contraire. Mais nous avons pensé que ce mode créait en fait un litige entre la majorité et la minorité et que ce litige devait être tranché, homologué par la cour suprême ; nous avons dit que la décision adoptée par une très forte majorité préétablie de l'assemblée, ne lierait les contractants qu'au cas où cette décision serait habilitée par la cour suprême.

Toutefois, on pourrait objecter que ce mode pourrait conduire à un état de fait choquant. Il pourrait se produire, en effet, qu'une décision prise par l'unanimité des délégués, moins une voix, ne soit pas prise en considération par la cour suprême, statuant nécessairement — comme tout tribunal — à la majorité ; qu'on assisterait en somme à une sorte de blâme, de désaveu infligé par un tribunal à la presque totalité du pouvoir légiférant, et que ce serait contraire aux principes supérieurs qui veulent que l'organisme judiciaire, tout comme l'exécutif, dépende du législatif.

Nous ne pensons pas qu'il faille raisonner de la sorte, car la cour ne jouerait qu'en cas de conflit entre les volontés des Etats exprimées par leurs délégués, et que par la volonté même de l'organisation interétatique déléguant elle-même ce droit à l'organe judiciaire, n'enlevant rien à la souveraineté et à l'indépendance de l'assemblée.

On pourrait objecter aussi que l'unanimité de l'assemblée a pu échouer par la volonté d'un Etat donné, qui justement ne sera pas représenté au tribunal. Cet argument ne vaudrait pas ; car les délégués expriment bien les sentiments des peuples ; mais outre que les peuples sont sujets à s'égarer dans leurs opinions tout comme

les individus, ils dépendront en fait des gouvernements qui leur donneront plus ou moins directement des instructions ou des indications par le sens d'un vote ou d'un simple débat au parlement national, et ils obéiront ainsi à l'influence d'un parti, aux tendances d'une politique.

Tandis que les membres de la cour qui seront par définition inamovibles, pleinement indépendants, choisis en dehors des parlementaires, dans le monde des hommes de science, s'élèveront au-dessus des contingences du moment, se serviront des leçons de l'Histoire et, planant au-dessus des passions qui bouillonnent jusqu'au sein des assemblées, statueront impartialement.

D'ailleurs, il serait impossible, croyons-nous, de procéder autrement. On ne peut pas admettre, en effet, pour la cour, la même solution que pour le conseil, c'est-à-dire déléguer provisoirement un représentant de l'Etat intéressé. Les conseillers doivent avant tout être stables, ne pas être nommés pour la cause, et juger sans à-coups, d'une façon régulière et constante.

Voici, comme conséquence de nos développements, les modifications qu'il conviendrait, semble-t-il, d'apporter au pacte.

Projet d'amendement au pacte constitutif de la Société des Nations

Article 12 *bis*. — Si un État s'estime lésé par une décision du conseil, il pourra former un recours devant la cour permanente de justice.

Article 13 *bis*. — Les affaires tranchées par les cours arbitrales pourront toujours être portées en dernier ressort devant la cour permanente de justice.

Article 14 *bis*. — Tout en respectant le principe d'unanimité, mais pour empêcher que le fonctionnement de l'assemblée soit paralysé par l'expression de la volonté contraire à celle de la plus grande généralité, les membres de la Société, quand une décision aura été adoptée à la majorité des cinq sixièmes des votants, décident de considérer qu'il y a litige et suspendent l'exécution de la décision.

Article 14 *ter*. — Dans le cas du litige prévu par l'article précédent, les États minoritaires pourront déclarer expressément qu'ils se soumettent à la décision de la généralité, en quel cas la décision deviendra exécutoire *ipso facto*.

A défaut de cette déclaration faite dans les quinze jours à dater du vote de l'assemblée, la question sera soumise pour examen à la cour permanente de justice dans le délai de un mois.

Dans le délai de trois mois, celle-ci devra se prononcer. Si la décision de la cour permanente de justice concorde avec celle de l'assemblée, il sera passé outre, dans l'intérêt général, au vote exprimé par la minorité, et l'expression de la majorité considérée comme décision de l'assemblée deviendra exécutoire.

Postérieurement à la rédaction des idées personnelles ci-dessus, rédaction que nous avions terminée dès 1920 et que seules certaines circonstances nous avaient empêché de mettre au point, la question si actuelle de l'étude du pacte lui-même a inspiré nombre d'auteurs professionnels en la matière, dont les avis éclairés jettent un jour puissant sur le sujet.

Il nous est malheureusement impossible de nous étendre sur leurs doctrines, car cette étude, sans cesse renouvelée par les conditions d'actualité du sujet, nous contraindrait à rédiger un nouveau travail qui serait lui-même débordé par les circonstances du moment, et qui — répétons-le — nous ferait sortir du cadre historique que nous nous étions tracé dès l'abord.

Nous ferons toutefois, ici, une mention particulière de l'article si documenté que M. Lalouël (1) a fait paraître sur les conceptions politiques de la Société des Nations.

Ce sur quoi insiste particulièrement l'auteur, c'est sur l'insuffisance des sanctions, faiblesse à laquelle est étroitement lié l'isolement des États-Unis.

« En cas d'agression — écrit M. Lalouël — ou de menace d'agression, le conseil avisera aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation, dit l'article 10. Sera-t-il toujours en mesure de le faire, et, dans l'affirmative, comment pourra-t-il assurer l'observation de ses recommandations ? Les enseignements de l'expérience permettent d'être sceptique en matière de garantie. ».

M. Lalouël souligne que c'est pourtant l'article 10 qui a amené les États-Unis à s'éloigner de la Ligue, sous

(1) M. H. Lalouel, professeur agrégé à la Faculté de Droit de Nancy. « Conceptions politiques de la Société des Nations » (*R. D. I. P.* 72 p. 1922, tomes 3-4.)

Nous n'avons malheureusement eu cet ouvrage entre les mains que tout récemment ; en ce qui concerne l'élaboration même du pacte, nous y avons trouvé une très intéressante documentation qui aurait heureusement complété la fin de notre partie historique.

Voir spécialement ce qui concerne les projets de rédaction des divers pays.

le prétexte fallacieux que l'exécutif ne peut contracter seul un engagement international et que le Sénat doit participer à la décision. Il nous fait toucher du doigt le vrai motif qui a poussé les Américains à se tenir à l'écart, après avoir été des zélateurs et des propagandistes convaincus : « En réalité, ce que les Américains redoutent de l'article 10, c'est qu'il les entraîne malgré eux dans une guerre à laquelle ils seraient obligés de participer, parce qu'ils auraient donné leur signature, sans qu'il s'agisse d'un intérêt réellement mondial (1).»

M. Lalouël regrette vivement, et nous partageons entièrement sa manière de voir, cet isolement voulu des États-Unis, car « en se tenant à l'écart (2), en nous demandant de nous en rapporter à leur seule parole, ils créent un précédent, et refuser le même crédit aux autres nations, c'est leur faire injure » et, pour les appeler à la cause commune, qu'il trouve grande et belle, il récite l'appel vespéral que les muezzins lancent du haut des minarets : « Le monde est rempli de méchants. Frères, venez avec nous... »

Il nous est également nécessaire de citer les travaux récents de l'Institut de droit international (3) ; cette

---

(1) M. Lalouël ajoute en outre que les États-Unis ont considéré, à tort selon lui, que la Société des Nations est, dans sa forme actuelle, une création trop britannique « en raison de la représentation de certains éléments de l'Empire qui lui donnent une pluralité de voix », à tort selon lui, car il estime que l'avantage, d'apparence, des États anglais, peut se retourner contre la Grande-Bretagne elle-même au cas où elle se trouverait en difficulté avec ses Dominions.

(2) *Loc. cit.* p. 222.

(3) *Annuaire de l'Institut de Droit international* 1922. Bruxelles, Dewitt et Paris, Pedone.

haute institution, de par sa composition (1), est en effet particulièrement indiquée pour mettre au point le concept même de Société des Nations, dont les linéaments semblent inspirés par la devise qu'elle a choisie « *Justitia et Pace* ».

En réponse au questionnaire qui avait été adressé aux membres et associés de l'Institut de droit international par MM. Alvarez et Gidel, rapporteurs de la 27e commission, les opinions essentielles qui se sont dégagées sont que :

1° Il ne faut pas toucher au pacte actuellement en vigueur, parce qu'il n'y a pas encore une expérience suffisante pour apprécier ses lacunes et ses défauts ;

2° Il faut toucher au pacte le moins possible afin de ne pas changer son mécanisme général (2).

Un grand nombre de questions avaient été posées aux membres et associés de l'Institut (3).

En suite de quoi, la 27e commission, sur les propositions quelque peu modifiées de M. Alvarez, avait adopté le texte d'un nouveau pacte destiné à être substitué à l'ancien.

Mais lors de la nouvelle réunion de cette commission à Grenoble, celle-ci, revenant sur ses premières décisions, « estime que pour tenir compte des observations présentées au sein de la commission, il convient de retirer les dites conclusions de l'ordre du jour de l'Institut,

(1) Il y a lieu de noter qu'à la réunion de Grenoble assistait M. le professeur Chrétien, l'un des vingt-quatre associés présents.

(2) Notamment MM. Adatei et Paul Errera disent que « en voulant faire mieux, on risquerait de détruire sans pouvoir reconstruire ».

(3) Pour le détail, voir l'*Annuaire* de 1922, p. 70 et suiv.

pour limiter ses délibérations à l'étude critique du pacte de la Société des Nations (1).

Cette homologation de principe du pacte lui-même, sous réserve de modifications à intervenir, fortifie hautement l'opinion personnelle que nous avons déjà exprimée en souhaitant que confiance soit faite au pacte, à charge par les juristes d'y apporter les améliorations souhaitables.

---

(1) Pour le surplus, voir l'*Annuaire de l'Institut de D. I.* 1922, *loc. cit.*, p. 156 et suiv.

CONCLUSION

Le pacte de la Société des Nations, définitivement ratifié par les États signataires, a déjà soulevé un grand nombre de critiques (1), critiques quant au fond même du principe directeur, et surtout critiques quant aux difficultés d'application pratique.

Certains de ces reproches sont injustes; la plupart sont pour le moins prématurés (2). Nous ne voulons pas entrer dans cette voie qui nous entraînerait trop avant et qui nous ferait sortir du cadre même que nous nous étions tracé, ayant seulement voulu traiter la partie historique de la question et étudier l'évolution de l'idée elle-même.

La Société des Nations est loin d'être une panacée, et nous avons même de justes raisons de craindre que ses protagonistes se soient illusionnés, mais du moins convient-il de ne pas contrarier dès l'abord une institution qui ne peut puiser une force relative que dans la confiance que les peuples lui feront.

Pour notre part, nous approuvons résolument les paroles prononcées à la Chambre des Députés le 13 février 1923 par M. Raymond Poincaré (3), quand, répondant à des interpellateurs, il se borna de répondre :

« Jusqu'à présent, la Société des Nations n'a eu, je le crois, nullement l'intention de supprimer indéfiniment la guerre, ni celle d'établir la paix perpétuelle.

(1) Pillet, 1919. *Loc. cit.* et Gontier, 1920. *Loc. cit.*
(2) Barthou. « Le Traité de Paix », Paris, 1919.
(3) M. R. Poincaré, *Officiel* du 13 février 1923.

« Elle n'a pas à réaliser des chimères, mais des solutions pratiques, et, dans ce domaine, elle a rendu de grands services.

« Elle est intervenue en plusieurs circonstances pour prévenir des conflits. Elle continue cette œuvre de réalisations pratiques et non d'utopies.

« Elle rendra encore de grands services au monde. »

Ces quelques phrases sont sobres et mesurées. Elles éclairent sous son vrai jour l'œuvre réalisée. Quoi que l'on puisse penser, il faut reconnaître que le pacte élaboré bouleverse les rapports juridiques des Etats. Il ouvre une nouvelle ère. Comme nous l'avons déjà vu avec M. Weiss (1), le droit international, qui jusqu'alors était désarmé, devient une réalité. Autrement dit le droit des gens entre dans une nouvelle phase comme le déclare M. Van Vollenhoven (2); selon l'expression pittoresque du professeur hollandais (3), « si la clef n'est pas encore tournée, du moins déjà les verrous sont tirés ».

Il faut laisser parler l'avenir.

Vu par le professeur délégué :
Nancy, le 23 avril 1923,
A. CHRÉTIEN.

Vu le Doyen de la Faculté :
Nancy, le 23 avril 1923,
F. GÉNY.

Vu et permis d'imprimer :
Nancy, le 1er mai 1923,
Le Recteur de l'Académie,
Ch. ADAM
Correspondant de l'Institut.

---

(1) M. Weiss, 1919. *Loc. cit.*
(2) Van Vollenhoven, 1919. *Loc. cit.*, p. 84.
(3) *Id.* p. 103.

ANNEXE

Le texte du Pacte de la Société des Nations

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES (1)

Considérant que, pour développer la coopération entre les nations, et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe :

D'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ;

D'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur ;

D'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des gouvernements ;

De faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ;

Adoptent le présent pacte qui institue la Société des Nations.

ARTICLE PREMIER. — Sont membres originaires de la Société des Nations, ceux des signataires dont les noms figurent dans l'annexe au présent pacte, ainsi que les Etats, également nommés dans l'annexe, qui auront accédé au présent pacte sans aucune réserve, par une déclaration déposée au secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du pacte et dont notification sera faite aux autres membres de la Société.

(1) 1re partie du texte définitif du Traité de Versailles (16 juin 1919).

Tout Etat, Dominion ou Colonie, qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe, peut devenir membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer les engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires et navals.

Tout membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes les obligations internationales, y compris celles du présent pacte.

Art. 2. — L'action de la Société, telle qu'elle est définie dans le présent pacte, s'exerce par une assemblée et par un conseil assistés d'un secrétariat permanent.

Art. 3. — L'assemblée se compose de représentants des membres de la Société.

Elle se réunit à des époques fixées et à tout autre moment, si les circonstances le demandent, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

L'assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde.

Chaque membre de la Société ne peut compter plus de trois représentants dans l'assemblée et ne dispose que d'une voix.

Art. 4. — Le conseil se compose de représentants des Etats-Unis d'Amérique, de l'Empire Britannique, de la France, de l'Italie et du Japon, ainsi que de représentants de quatre autres membres de la Société. Ces quatre membres sont désignés librement par l'assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'assemblée, les représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont membres du conseil.

Avec l'approbation de la majorité de l'assemblée, le conseil peut désigner d'autres membres dont la repré-

tation sera désormais permanente au conseil. Il peut, avec la même approbation, augmenter le nombre des membres de la Société qui seront choisis par l'assemblée pour être représentés au conseil.

Le conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

Le conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.

Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au conseil, est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le conseil.

Chaque membre de la Société représenté au conseil ne dispose que d'une voix et n'a qu'un représentant.

Art. 5. — Sauf disposition expressément contraire du présent pacte, les décisions de l'assemblée ou du conseil sont prises à l'unanimité des membres représentés à la réunion.

Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'assemblée ou du conseil, y compris la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'assemblée ou par le conseil et décidées à la majorité des membres de la Société représentés à la réunion.

La première réunion de l'assemblée et la première réunion du conseil auront lieu sur la convocation du Président des États-Unis d'Amérique.

Art. 6. — Le secrétariat permanent est établi au siège de la Société. Il comprend un secrétaire général, ainsi que les secrétaires et le personnel nécessaires.

Le premier secrétaire général est désigné dans l'annexe. Par la suite, le secrétaire général sera nommé par le conseil, avec l'approbation de la majorité de l'assemblée.

Le secrétaire et le personnel du secrétariat sont nommés par le secrétaire général avec l'approbation du conseil.

Le secrétaire général de la Société est de droit secrétaire général de l'assemblée et du conseil.

Les dépenses du secrétariat, qui sont supportées par les membres de la Société dans la proportion établie pour le bureau international de l'Union postale universelle.

Art. 7. — Le siège de la Société est établi à Genève.

Le conseil peut à tout moment décider de l'établir en tout autre lieu.

Toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes.

Les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques.

Les bâtiments et terrains occupés par la Soctété, par ses services ou ses réunions, sont inviolables.

Art. 8. — Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

Le conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque État, prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers gouvernements (1).

---

(1) La session de la Commission de la Société des Nations pour la réduction des armements a pris fin à Genève le 7 juin 1923. Dans sa dernière séance, elle a étudié le projet de convention d'assistance entre Etats, du colonel Requin, projet dont voici la teneur générale :

Les hautes parties contractantes, désireuses de défendre l'intégrité de leur territoire et leur indépendance, et par suite de réduire leurs armements dans la mesure compatible avec la sécurité nationale, ont convenu des dispositions suivantes :

1° Les hautes parties contractantes pourront conclure, soit deux à deux, soit entre un plus grand nombre, des accords créant des groupements à caractère exclusivement défensif ;

2° Les hautes parties contractantes qui auront conclu des accords ayant le caractère prescrit à l'article précédent, s'engagent à faire

Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins.

Après leur adoption par les divers gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du conseil (1).

Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les membres de la Société chargent le conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.

---

connaître au Conseil de la Société des Nations les réductions qu'ils estiment proportionnées aux sécurités que ces accords leur accordent;

3° Les hautes parties contractantes signataires des accords ci-dessus définis s'engagent à mettre à exécution les réductions d'armements visées à l'article précédent et communiquées au Conseil dès qu'elles auront rendu possible l'exécution — sans discussion, ni délai en cas d'agression — du plan d'assistance mutuel prévu par lesdits accords;

4° Dans tous les cas d'agression prévus par l'accord constitutif d'un groupement défensif, les hautes parties contractantes, parties à ce groupement, s'engagent à mettre automatiquement à exécution le plan d'assistance convenu entre elles. Dans tous les autres cas d'agression, elles se concerteront avant d'agir;

5° Les hautes parties contractantes s'engagent à prêter à celles d'entre elles victimes d'une agression, et qui n'appartiendraient pas à un groupement défensif, l'assistance militaire, navale, aérienne, économique et financière, que le Conseil de la Société des Nations recommandera;

6° Les hautes parties contractantes qui ne font partie d'aucun groupement défensif parce qu'elles estiment que l'assistance générale prévue à l'article précédent est suffisante pour assurer leur sécurité nationale, devront faire connaître au Conseil de la Société des Nations les réductions d'armements qu'elles se proposent d'effectuer;

7° La présente convention ne porte en rien atteinte aux droits et conventions qui résultent des dispositions des traités de paix, signés en 1919-1920.

(1) Nous connaissons par ailleurs les résultats positifs obtenus à la Conférence de Washington pour la réduction des armements navals.

Les membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires et navals, et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

Art. 9. — Une commission permanente est formée pour donner au conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles 1er et 8 et, d'une façon générale, sur les questions militaires et navales.

Art. 10. — Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

Art. 11. — Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations.

En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le conseil à la demande de tout membre de la Société.

Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'assemblée ou du conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations dont la paix dépend.

Art. 12. — Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du conseil.

Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

Art. 13. — Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale, et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la cour désignée par les parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.

Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

Art. 14. — Le Conseil est chargé de préparer un projet de cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou sur tout point dont la saisira le conseil ou l'assemblée.

Art. 15. — S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture, et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le conseil. A cet effet, il suffit que l'un deux avise

de ce différend le secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets.

Dans le plus bref délai, les parties doivent communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le conseil peut en ordonner la publication immédiate.

Le conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

Si le différend n'a pu se régler, le conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il commande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Tout membre de la Société représenté au conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

Si le rapport du conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

Dans le cas où le conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

Si l'une des parties prétend, et si le conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

Le conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'assemblée L'assemblée pourra de même être saisie du différend à la requête de l'une des parties; cette requête devra être présentée dans

les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le conseil.

Dans toute affaire soumise à l'assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12 relatives à l'action et aux pouvoirs du conseil s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'assemblée avec l'approbation des représentants des membres de la Société représentés au conseil et d'une majorité des autres membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des représentants des parties, a le même effet qu'un rapport du conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants des parties.

Art. 16. — Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte, et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

En ce cas, le conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires ou navals, par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Les membres de la Société conviennent en outre de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes ou les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêteront également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faci-

liter les passages à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au conseil.

Art. 17. — En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est membre de la Société, ou dont aucun ne fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins du règlement du différend, aux conditions estimées justes par le conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le conseil.

Dès l'envoi de cette invitation, le conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

Si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de membre de la Société aux fins du règlement du différend, le conseil peut prendre toute mesure et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

Art. 18. — Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.

Art. 19. — L'assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

Art. 20. — Les membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent pacte abroge toutes obligations ou ententes antérieures incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

Si avant son entrée dans la Société un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations.

Art. 21. — Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent pacte.

Art. 22. — Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne.

Le bien-être convient d'incorporer dans le présent pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter ; elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré du dévelopqement du peuple, la situation géographique

du territoire, ses conditions économiques et toutes circonstances analogues.

Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire Ottoman ont atteint un degré de développement tel que leur existence, comme nations indépendantes, peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement de l'Afrique centrale, exige que le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales, et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin, il y a des territoires tels que le Sud-Africain et certaines villes du Pacifique Austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas, le mandataire doit envoyer au conseil un rapport annuel concernant le territoire dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une con-

vention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le conseil.

Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

ART. 23. — Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les membres de la Société :

a) S'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant, sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires ;

b) S'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration ;

c) Chargent la Société du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles ;

d) Chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun ;

e) Prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914-1918 devront être prise en considération ;

f) S'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies.

Art. 24. — Tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des parties, placés sous l'autorité de la Société. Il en sera de même de tous autres bureaux et de toutes commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement.

Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de commissions ou de bureaux internationaux, le secrétariat de la Société devra, si les parties le demandent et si le conseil y consent, réunir et distribuer toutes informations utiles et prêter toute l'assistance nécessaire ou désirable.

Le conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du secrétariat celles de tout bureau ou commission placé sous l'autorité de la Société.

Art. 25. — Les membres de la Société s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance du monde.

Art. 26. — Les amendements au présent pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les membres de la Société dont les représentants composent le conseil et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'assemblée.

Tout membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société.

ANNEXE AU PACTE

I. — Membres originaires de la Société des Nations signataires du Traité de Paix

Etats-Unis d'Amérique.	Cuba.	Nicaragua.
Belgique.	Equateur.	Panama.
Bolivie.	France.	Pérou.
Brésil.	Grèce.	Pologne.
Empire Britannique :	Guatémala.	Portugal.
Canada,	Haïti.	Roumanie.
Australie,	Hedjaz.	Etat Serbe-Croate-Slovène.
Afrique du Sud,	Honduras.	Siam.
Nouvelle-Zélande,	Italie.	Tchéco-Slovaquie.
Inde.	Japon.	Uruguay.
Chine.	Libéria.	

États invités a accéder au Pacte (1)

Argentine.	Norvège.	Suède.
Chili.	Paraguay.	Suisse.
Colombie.	Pays-Bas.	Vénézuela.
Danemark.	Perse.	
Espagne.	Salvador.	

II. — Premier Secrétaire Général de la Société des Nations

L'Honorable Sir James Eric Drummond, K. C. M. G., G. B.

(1) Tous ces Etats ont accédé au Pacte.

BIBLIOGRAPHIE

Adler (Maurice). Der Krieg die Congressive und die Allgemeine Nehrpflicht, Prague, 1868.

Annuaire de l'Institut de Droit international, Bruxelles-Paris, 1922.

Antoine (Charles). Traduction de l'italien du « Nouveau Droit international public », de Pasquale Fiore, Paris, 1885.

Alexandre VI. Bulle *Inter Coetera.*

Alvarez (Alex.). La Codification du Droit international, 1912.

— Droit international et sujets y relatifs envisagés du point de vue du continent américain. Confér. 1916-1918

— La Grande Guerre européenne, Paris, 1915.

Aulard. Discours prononcé au Collège libre des Sciences sociales, le 14 février 1918.

Bara (M.). La Science de la Paix, 1849 (publié en 1872).

Barclay (Sir Thomas). Idéaux de paix en théorie et en pratique, 1918.

— Arbitrages et relations internationales après la paix, Londres, 1919 (Traduit de l'anglais par Furby, Paris, 1919),

Barlett (C.-A.-H.). The constitution of leagues of nations, Paris, 1919.

Baldwin (S.-E.). The vesting of sovereignty in a L. of N., New-Hawen, 1919.

Basdevant (J.). La Conférence de Rio-de-Janeiro de 1906 et l'Union internationale des Républiques Américaines (*Revue de Droit international public,* 1908), et le Congrès pan-américain de Mexico (*Journal des Economistes*).

Beichmann. *Scientia,* mai 1917. — Bologne. L'établissement d'un Tribunal international permanent.

Bentham. Principles of international law, 1786-89, publié en 1843 par Bowrin.

Bernetein. Volkerbund und Staatenbund, Berlin, 1919.

Birch, History of Egypt, Londres, 1877.

Bluntschli. Le Droit international codifié, traduit par Lardy, Paris, 1881.

Bodin (E.). La Société des Nations par l'équilibre mondial (*La Grande Revue*, oct. 1918).

Brière (De la). La Société des Nations, Paris, 1918.

Bruggs. Gaeschichte ægyptens unter der Pharanoen, Munich, 1877.

Burgel (H.). Die Phylaisch-Delphische Amphyctionie, Munich, 1877.

Calvo. Le Droit international, Paris-Berlin, 1887.

Carré de Malberg. Cours de Droit constitutionnel, Nancy, 1910.

Casalis. Principii Fondamentale di une codice internationale del diritto del gente, Turin, 1874.

Charles (Ernest). Conférence donnée le 7 mars 1918 au Collège des Sciences sociales.

Clarck. Early roman law the regal period, Londres, 1972.

Chrétien (A.). Avant-propos de la traduction de l'italien du Droit international de Fiore, Paris, 1890.

Cloots (Anacharsis). Bases fondamentales de la République du genre humain, 1793.

Cumberland. De legibus naturæ disquisitio et philosophiæ Hobbianæ refutatio, Londres, 1672 (traduit par Beyrac), Amsterdam-Paris, 1744.

Darmesteter (Janus). Die Philosophie der geschichte des judischen Volkes, Vienne, 1864.

Dascovici. Le principe des Nationalités et la Société des Nations *R. D. I. P.*, 1922.

Declareuil. Kant. Le Droit public et la Société des Nations, Toulouse, 1918.

Desclozeaux. Gabrielle d'Estrées et Sully (Extrait de la *Revue Historique*, 1887).

Dickinson (E.-D.). League of nations international law american pol. sci. review, vol. 12.

Dubois (M.). Les Ligues étholiennes et achéennes, Paris, 1884.

Dudley Field. Outlines of an international Code (traduit par Rollin), Paris-Gand, 1881.

Duguit. Droit public.

Duguit (M.). La doctrine allemande de l'autolimitation (*Revue de Droit public*, 1919).

Duplessix. L'Organisation internationale, Paris, 1919.

Dupuis (Ch.). Le principe de l'Équilibre et le Concert européen, Paris, 1909.

— L'Organisation internationale et la notion de souveraineté, Paris, 1909.

Dupuis. Le Droit des Gens et le Rapport des Grandes Puissances avec les autres Etats, avant le pacte de la Société des Nations. *R. D. I. P.*, 1922, p. 98

Dunker. Geschischte des Alterthums.

Elliot (E.). Future of intern. law (*California law review*, 6e vol.).

Eock. Staats hauthalt der Athener, 1817.

Ewald. Gœschichte des Volkes Israel.

Fénelon. Examen des Devoirs de Souveraineté.

Fenwick (Ch.). The sources of international law (*Michigan law review*, avril 1918).

— Codification of int. law. A league of nations and int. law (*American political review*, mai 1918).

Fichte (J.). Grundloge des Naturrechts nach principien der Wissenschafts lehre, 1917.

Fiore (Pasquale). Nouveau Droit international public, traduit par Ch. Antoine.

Fleischmann. Des Volkersbunds Verfassung, Breslau, 1919.

Focherini (Dr Atillio). L'Aurore d'un Droit de guerre chez les anciens Chinois, Lausanne, 1918.

François (J.-P.). Duikboot en Volkenrecht, La Haye, 1919.

Freeman. History of federal government, Londres, 1873.

Fusinato. Dei feziali e del diritto feziale, Rome, 1884.

Gondom d'Assone. Du Droit public ou du Droit des Gens, Paris, 1807.

Goblet d'Alviella. Désarmer ou déchoir, 1872.

Gontier (Ch.). Le Pape et la Société des Nations, Lyon, 1919.

Goyau. L'Église libre dans l'Europe libre (*Revue des Deux-Mondes*, juillet 1919).

Gram. Louis Renault et le Droit international, Christiania, 1920.

Grégoire. Séance de la Convention du 18 juin 1793 et du 4 floréal an III.

Halleck. Elements of mil. law and laws of War Philadelphie, 1866.

Hanoteaux. Études historiques du xvie et xviie siècles, Paris, 1886.

Heffter. Le Droit international de l'Europe, Berlin, 1844, traduit par Jules Bergson, Paris, 1873.

Hildebrand. Geschichte und systeme der Rechts und staats Philozophie.

Holtzendorf (Franz de). Introduction aux Droits des Gens, Hambourg-Paris, 1889.

Ihering (Von). Der Zweck imm Recht. — Geist des Romischen. — Leipzig, 1877.

Internoscia (Jérôme). Nouveau Code de Droit international, New-York, 1910.

Isnard. Discours à l'Assemblée Législative du 29 novembre 1891.

Jitta (J.). La Rénovation du Droit international sur la base d'une communauté juridique du genre humain, La Haye, 1922.

Journal officiel de la Société des Nations, Oxford.

Julien (S.). Le Livre de la Voie et de la Vertu, Paris, 1842.

Kamarowsky. Le Tribunal international, traduit du russe par de Westhman, Paris, 1887.

Kant (Emile). Essais sur la Paix perpétuelle, 1795.

— Principes métaphysiques du Droit, Kœnisberg, 1797, traduit par Tissot, Paris, 1853.

Katschenowsky. Cours de Droit international.

Kaufmann. Die idee und der praktische Nutzen einer Weltakademie des Volkerrecht, 1855.

Kœhler (M.). « Not » Kennt Keim Gebot, Berlin, 1915.

Kohler. Urkunden und unter suchungen zur geschichte des Delisch Attischen Bundes.

Kostlin. Das Wesen der Kirche, Stuttgart.

Labatut. Histoire de la Préture, Paris 1868.

Ladd. Prize essais on a congress of nations, Boston, 1840.

Lalouel (H.). Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte, 72 pag., *R. D. I. P.*, 1922. Tome 3-4.

Lareigne. Conditions préalables d'une Société des Nations (*Revue de Paris*, vol. 25).

Larnaude. Conférence faite au Centre des Hautes Études militaires. Paris, 1920.

Las Cases (Comte de). Mémoires de Sainte-Hélène, 1816.

Larroque. De la création d'un Code de Droit international et de l'institution d'un haut Tribunal juge souverain des différends internationaux, 1875.

Laurent. Études sur l'Histoire de l'Humanité.

Lavisse. Histoire de France, tome VI, Paris, 1905.

Laveleye. Des causes actuelles de Guerre en Europe et de l'Arbitrage, 1873.

Lawrence (William Beach). Commentaires sur les éléments du Droit international, Leipzig, 1868.

Lechkoff. De la Diplomatie russe au Moyen Age, Moscou, 84.

Le Fur. État Fédéral et Confédération d'États, Paris, 1896.

Lips. Der Allgemeine Friede, Erlangen, 1814.

Liszt (Von). La Ligue des Nations et sa nature juridique (Clunet, 1919).

Lenormand. Les origines de l'Histoire d'après la Bible et les traditions des peuples orientaux, Paris, 1884.

Leroy (M.). L'Ère Wilson, Paris, 1919.

Lorimer. Instutes of Law a treatise of the principles of jurisprudence as determined.

— Proposition d'un Congrès international (*Revue*, 1871).

— Le Problème final du Droit international (*Revue*, 1877).

Louter (J. de). La crise du Droit international (*R. D. I. P.*, 1919, p. 76).

Mably. Les Entretiens de Phocion, 1763.

Maistre (Joseph de). Les Soirées de Saint-Pétersbourg.

Mancini. Discours d'ouverture du Cours de 1859.

Mandelstam (A.). La Société des Nations et les puissances devant le problème arménien (*Revue générale de Droit international public*, 1922).

Marburg (Théodor). A Chapter of history of the movment, New-York, 1917.

— Draft convention for league of nations, New-York, 1918.

Mariéjol. Henri IV et Louis XIII (1598-1643).

Martens (de). Traité de Droit international, Saint-Petersbourg, 1882, traduit du russe par Léo, Paris, 1887.

Martin (William). L'Allemagne et les Nationalités (*Revue Politique et Parlementaire*, 1911).

Mathieu (Gabriel). L'Harmonie chez les Chinois, Rotterdam, 1921.

Michelet. La France devant l'Étranger.

Milhaud (Edgar). Les propositions du Pape, dans la *Semaine littéraire de Genève*, août 1917.

— « Plus Jamais », Paris, 1919.

Molinari (de). L'Abbé de Saint-Pierre, sa vie et ses œuvres, 1857.

Montijn (M.). Un principe nouveau du Droit international, La Haye, 1919.

Motta. Discours du 1er juin 1918 (*Journal officiel suisse*).

Movers. Das phonizische Alterthum, 1840.

Moyria (de Mailla). *Annales de Chine*, Paris, 1877.

Mun (Gabriel de). Dans la *Revue Henri-IV*, tome III.

Niemeyer (D.), à Kiel. Deutsche juristen Leitung, 1919, traduit par Dreyfuss (*Journal de Clunet*, août 1919).

Niholm. *Le Tribunal Mondial*, Le Caire, 1918.

Ninagawa (A.). L'Histoire ancienne du Japon et le Droit international, (*R. D. I. P.*, 1919).

Noaillac. *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, tome IX.

Noel Valois. Inventaire des Arrêts du Conseil d'État.

Nys. Les principes du Droit international, Bruxelles, 1844.

Oppenheim. Le caractère essentiel de la Société des Nations (*R. D. I. P.*, 1919, p. 234).

Ortolan. Histoire de la Législation romaine.

— Des moyens d'acquérir le Droit international, 1841.

Osen Bruggen. De jure belli et pacis Romanorum, Leipzig, 1836.

Pastor (F.-R.). La Sociedad de las Naciones (*La Lectura*, v. 18, p. 349).

Pecqueur. De la Paix, de son principe et de sa réalisation, Paris, 1842.

Pfister (Christian). *Revue Historique*, 1914, tomes LIV, LV, LXI.

Philastre. Le Printemps et l'Automne, traduit du chinois, Paris, 1878.

Pillet (M.). De l'Idée de Société des Nations, Paris, 1919.

Pierantoni (Auguste). Tratiato di diritio internationale, Rome, 1881.

Poincaré (Raymond). Discours aux Avocats du Barreau de Paris, 21 juin 1919.

Resdlhop. Histoire du principe du Droit des Gens depuis l'antiquité jusqu'à la veille de la grande guerre (*R. D. I. P.*, 1922, p. 558).

Revillot. Etude complémentaire de Droit égyptien, Paris, 1884.

Rivier. Introduction historique du Droit romain, Bruxelles, 1891.

Robespierre. Séances de la Convention Nationale du 24 janvier 1793.

Rolin-Jacquemyns. Articles sur la Doctrine de M. Lorrimer (*Revue de Droit international*, tomes XVII et XVIII).

Sartiaux (Félix). Kant et la Révolution, Riom, 1919.

— *Revue de Paris*, Kant et la Révolution française, 15 mars 1856.

Sartorius. Organen des Volkommen-Frieden. Zurich, 1837.

Savigny. Histoire du Droit romain.

Schelling. System des transcendentalem Idéalismus, 1800.

Schoman (G.-F.). Griechische altherthum, 1881.

Schwegler. Geschichte der grieschischen Philozophie, 1859.

Sergi (B.). Per la Societa delle Nazioni (*Nueva Antologia,* oct. 1918, p. 209).

Siotto Pintar. Le Guarentigie supreme del diritto considerate specialemente in rapporto al diritto internazionale (*Rivista di diritto internazionale*, Rome, 1918, p. 208.

Smith (Munroe). The nature and future of int law (*An. political Scienc. review*, vol. 12, février 1918).

Sonnerat. Voyage dans les Indes, Paris, 1852.

Speeches. Arguments and miscellaneous paper of David Dudley Field, New-York, 1884.

Strisower. Der Krieg und das Volkerecht, Vienne, 1919.

Sully. « Sages et Royales Économies d'États » (attribué à Sully).

Tchernoff (J.). Les Nations et la Société des Nations dans la politique moderne, Paris, 1919.

Trawers Twis (Sir). Le Droit des Gens ou des Nations considérées comme communautés politiques indépendantes, traduit par Rolin, Paris, 1887.

Trendelenburg. Luken in Volkerrecht, 1870.

Tukelhaus (T.). Der Ursprung des Planes vom Wigen Frieden in den memoiren des herzogs von Sully, Berlin, 1913.

Viliaume. « L'Esprit de la Guerre », 1864.

Voigt (M.). Die Lehre von jus naturale, æquum et bonum et jus gentium der Romes, 1863.

Vollenhoven (Van). « Les trois phases du Droit des Gens », La Haye, 1919.

Vorlander (K.). Kat und der gedanke des Volkerbundes, Leipzig, 1919.

Wachsmut. Hellenische Alterthums Kimde, 1846.

Weiss (A.). Conférence à l'Union du Commerce et de l'Industrie à Paris (*Monde Économique* du 8 mars 1919.)

— Traité de Droit international privé.

Wheaten (H.). Elements of international Law, Londres, 1836.

Wilkimson. Manners and custums of the ancien ægyptiam, Londres, 1837.

Willems. Le Droit public romain depuis l'origine de Rome jusqu'à Constantin le Grand, Louvain, 1874.

Wilson (Woodrow). Histoire du Peuple américain, traduit par Désiré Roustan, Paris, 1918.

Woolsey (Théodor Dwigt). Introduction of international Law, designed as an ad in teaching and in historical studies, New-York, 1860.

X. Abrégé de projet de Paix perpétuelle, Rotterdam, 1729.

— The League of Nations (*Round Table,* vol. 33, p. 1[illegible]).

— — — (*Rev. of Rev.*, 1919, p. 191).

— For a League of Nations (*World Court*, 1919, p. 41).

— Auslandsglossen zu Volkerbund, Hambourg, 1919.

XX. Les Commissions de conciliation de la Société des Nations (*R. D. I. P.*, 1922).

Yellineck. Allgemeine Staatslehre.

Zeller. Philosophie der griechem, 1879,

Zouch (Richard). Juris et judicii fecialis, Oxford, 1650.

Zorn. Di Zukunft des Volkerrechts, Berlin, 1918.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION III

Première Partie

L'évolution de l'idée de Société des Nations (de l'antiquité jusqu'en 1914) 1

CHAPITRE PREMIER. — *Relations juridiques des Etats dans l'antiquité* 1

Section I. — Tendances orientales 3
a) L'Inde 3
b) L'Égypte 4
c) Les Hébreux 6
d) La Chine 8
Section II. — Tendances grecques 11
Section III. — Tendances romaines 18
Section IV. — Philosophie de cette évolution 22

CHAPITRE II. — *Influence du Christianisme* 25

Section I. — La tendance chrétienne en ce qu'elle a d'international 25
Section II. — Les aboutissements de la Réforme 29
a) Le Grand Dessein de Henri IV 30
b) Le Projet de l'Abbé Saint-Pierre 35
Section III. — Les Traités de Westphalie 37
Section IV. — Le Concert européen 41

CHAPITRE III. — *Les Tendances modernes* (De 1789 à 1914) . . . 47

Section I. — Considérations générales 47
Section II. — En France 52
a) La Révolution de 89 53
b) Après 48 69
c) L'influence de la guerre de 1870 75
Section III. — En Allemagne 81
a) Kant 83
b) Autres auteurs 92

Pages

Section IV. — En Italie (Fiore. — Internoscia) 104
Section V. — En Russie (Kamarowsky) 117
Section VI. — En Angleterre 127
Section VII. — Aux États-Unis (Field) 135
Section VIII. — Autres tendances 152

Deuxième Partie

Réalisation de la Société des Nations (depuis 1914) 165

Chapitre premier. — *Les enseignements de la guerre mondiale et les possibilités que son issue crée* 165

Section I. — La matérialisation des tendances. 166
a) L'impulsion américaine 166
b) La tendance catholique 184
c) Le mouvement maçonnique. 187
d) Le rêve socialiste. 194
Section II. — La Société des Nations et les Gouvernements européens. 198
a) En France 198
b) En Angleterre. 200
c) Chez les Neutres 205
d) En Europe centrale 207

Chapitre II. — *Le Pacte définitif* 211

Les caractères du Pacte. 214
Sa portée et ses erreurs 214
Conclusions. 241
Annexe (Texte du Pacte) 243
Bibliographie 259